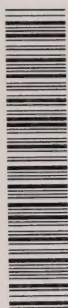


CAI  
J720  
-2001  
T31

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION



3 1761 11765984 7

---

# TIME FOR ACTION

---

SPECIAL REPORT TO PARLIAMENT  
ON PAY EQUITY

February 2001

---



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117659847>





CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION



---

# TIME FOR ACTION

---

## SPECIAL REPORT TO PARLIAMENT ON PAY EQUITY

February 2001

---



© Minister of Public Works and Government Services 2001  
Cat. No. HR21-54/2001  
ISBN 0-662-65445-5

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille,  
and on computer diskette.

It is also available on the Commission's web site at:  
<http://www.chrc-ccdp.ca>

---



CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION

COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE

Chief Commissioner    Présidente



February 2001

The Honourable Daniel Hays  
Speaker of the Senate  
The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to subsection 61(2) of the *Canadian Human Rights Act*, I have the honour to transmit *Time for Action – Special Report to Parliament on Pay Equity – February 2001* to you for tabling in the Senate.

Yours sincerely,

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.



CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION

COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE

Chief Commissioner

Présidente

February 2001

The Honourable Peter Milliken, M.P.  
Speaker of the House of Commons  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to subsection 61(2) of the *Canadian Human Rights Act*, I have the honour to transmit *Time for Action – Special Report to Parliament on Pay Equity – February 2001* to you for tabling in the House of Commons.

Yours sincerely,

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.



# TABLE OF CONTENTS

Introduction .....	1
Why Pay Equity? .....	1
The Current Model at the Federal Level .....	4
Goals and Guiding Principles for Improved Pay Equity Provisions .....	12
Appendix I: Excerpts from International Instruments on Human Rights .....	15
Appendix II: Job Evaluation .....	18
Appendix III: <i>Canadian Human Rights Act</i> .....	20
Appendix IV: <i>Equal Wages Guidelines</i> .....	21
Appendix V: Chronologies of Two Major Cases .....	26





## Introduction

The purpose of this report is to review the rationale for pay equity legislation, assess how federal pay equity provisions have worked up to now, and suggest how those provisions might be improved. The report reflects the Canadian Human Rights Commission's 23 years of experience with pay equity. We hope it will serve to dispel common misunderstandings regarding pay equity and inform the public about challenges associated with the present system for achieving pay equity at the federal level.

When the Commission proposed modernization of federal pay equity provisions in 1987, some observers felt — correctly, as it turned out — that government action on the issue was unlikely. That no longer appears to be true. The Ministers of Justice and Labour have recently appointed an independent expert to head a Task Force that will review federal pay equity legislation. The Commission welcomes this initiative and believes that such a review takes on added urgency in light of a recent Federal Court of Canada decision calling into question the institutional independence of the Canadian Human Rights Tribunal.<sup>1</sup>

## Why Pay Equity?

Pay equity is a human right. Human rights are about respect for the equality and dignity of all people. They require that we treat others fairly and avoid actions which disadvantage people because of personal characteristics such as their sex, age, colour, disability, or religion.

When the value of work done mainly by women is not appropriately recognized, the people performing it are not paid and treated equitably. This is a form of sex discrimination. If your income is low because you are in a job performed mostly by women, your fundamental rights to equality and dignity are not being respected. Pay equity is a way of identifying and eliminating such discrimination.

The principle of non-discrimination in wages is a well-established part of international human rights law, and is enshrined in several human rights instruments to which Canada has been a signatory for decades. The *Convention (No. 100) concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value (Equal Remuneration Convention)*, adopted by the International Labour Organization (ILO) in 1951 and ratified by Canada in 1972, requires that governments take active measures to achieve equal pay for work of equal value.

---

<sup>1</sup> *Bell Canada v. Canada (Human Rights Commission)*. Federal Court of Canada (Trial Division); Court file no. T-890-99; November 2, 2000. An appeal against the decision has been filed by the Canadian Human Rights Commission.

The *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adopted by the United Nations (UN) in 1966 and ratified by Canada in 1976, lists equal pay for work of equal value as a fundamental right and stresses its importance to the achievement of fairness in conditions of work. The Covenant, it is worth noting, is one of the three core universal human rights documents — the other two being the *Universal Declaration of Human Rights* and the *International Covenant on Civil and Political Rights* — which together comprise the *International Bill of Rights*. The *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, adopted by the UN in 1979 and ratified by Canada in 1981, commits signatories to removing employment discrimination against women, in part by ensuring equal pay for work of equal value.<sup>2</sup>

In line with these international instruments, many jurisdictions have attempted to implement equal pay for work of equal value through various pay equity initiatives. These jurisdictions include Canada, the European Union, Australia, and some 20 US state governments.

Pay equity builds on the older notion of equal pay for equal work. That notion was, and remains, unassailable: it goes without saying that two people doing the same job should get the same wage, regardless of their sex. However, equal pay for equal work has been of little use to the majority of Canadian women concentrated in low-paid, female-predominant fields. This occupational segregation makes it impossible for people doing low-paid “women’s work”, such as secretaries, nurses or telephone operators, to find the sorts of direct comparators required under equal pay for equal work legislation. Equal pay for work of equal value — pay equity — acknowledges this reality, allowing comparisons between different types of female- and male-predominant jobs in order to locate and remove wage discrimination.

The under-compensation of work done primarily by women can be traced back to an era when men were seen as the primary breadwinners for the family, and “women’s work” was treated as a source of secondary income. In addition, because many jobs performed by women built on their conventional roles in the home, they were not perceived as requiring any special effort. And because men were better organized, more powerful, and more vocal, they were better able to draw attention to the worth of their work. One striking result was the existence, under law, of a lower minimum wage for women than for men, a situation which continued in some parts of Canada into the early 1970s.

---

<sup>2</sup> Appendix I contains excerpts from these international instruments.



Attitudes about working women have, of course, changed substantially. However, wages for female-predominant work are still affected by traditional stereotypes and patterns of undervaluation that are embedded in compensation systems. Today, they are usually unintentional, but that does not make their effects any less real.

The gap in the average earnings of Canadian men and women working full-time is not entirely the result of ingrained undervaluation of “women’s work”. Pay equity does not concern itself with legitimate factors which shape wages, such as supply and demand, training, and seniority. Economists, however, have found that these are not the only factors that affect pay. Perceptions about what jobs are worth also play a role in establishing market rates, and fairness requires that we make efforts to ensure these perceptions do not overlook aspects of work typically performed by women. It is differences resulting from biases, the “equity gap”, which pay equity seeks to rectify.

We have all seen examples in our daily lives of how people feel jobs have a certain inherent value. When we talk about how much employees in a particular position ought to earn, we say things like “that job requires incredibly fine motor skills, so of course it gets paid well”, “he supervises a large number of people, so he deserves a higher salary”, or “they’re constantly lifting heavy objects and getting injured, so it’s only fair to give them a bonus”. We also sometimes hear statements such as “she’s only a secretary, so what sort of salary does she expect?”, “a librarian isn’t really a professional and shouldn’t get paid like one”, and “looking after kids comes naturally to women, so I don’t see why child care workers think they deserve a raise”. These sorts of “common sense” comments demonstrate how the perceived value of a job can shape pay — and distort it, if the perceptions reflect biased preconceptions rather than a fair assessment of what each job involves.

Time and again, when job values and wages in various organizations have been impartially examined, it has become clear that work done mostly by women has not, historically, been as well-documented and appreciated as work done mostly by men and thus, has not been fairly paid. This has been the finding when employers and unions have undertaken their own pay equity studies, and when tribunals and courts have examined the outcomes of studies initiated after the filing of claims under human rights or pay equity legislation.

Pay equity helps achieve non-discriminatory wages by requiring a fresh look at the content and worth of work done mainly by women, as well as work done mainly by men. To assess the relative value of work and ensure that the content of different jobs is not missed or



minimized, pay equity relies on job evaluation systems. Such systems have been used for over 50 years by managers seeking to establish pay scales within their organizations which would be seen as reasonable. Today they are developed and marketed by leading management consulting firms. To rank different types of work, job evaluation uses the widely-accepted criteria of skill, effort, responsibility, and working conditions — designed, in the pay equity context, to be “gender neutral” by providing balanced recognition of features typical of female-predominant work.<sup>3</sup>

Achieving pay equity can have a number of benefits for employers, in addition to the reduction of wage discrimination. It facilitates the rationalization of compensation systems, which frequently become convoluted and cumbersome over time. It also demonstrates to employees in female-predominant occupations that the organization is committed to the fair treatment of all employees performing different types of work. In these ways, pay equity can contribute to more efficient management and improved morale.

## The Current Model at the Federal Level

There are a variety of ways of giving practical expression to the principle of pay equity. In this section, we will describe how the current system is administered at the federal level and identify some weaknesses in it.

Since 1977, section 11 of the *Canadian Human Rights Act (CHRA)* has specified that it is discriminatory to establish or maintain different wages for men and women doing work of equal value in the same establishment.<sup>4</sup> The *CHRA* allows parties — usually individual employees or unions — to submit wage discrimination allegations to the Commission for investigation. The Commission investigates the allegations and determines whether to dismiss the complaint, refer it to conciliation or refer it to the Canadian Human Rights Tribunal (a separate body). It may also approve a settlement reached by the complainant and respondent. Employers covered by the *CHRA* include the federal government, federal public sector organizations such as Crown Corporations, and private sector firms in federally regulated industries, the largest of which are banking, telecommunications, and interprovincial/international transportation.

In 1986, following extensive consultations with interested parties, the Commission issued guidelines to assist in the interpretation of

---

<sup>3</sup> Appendix II provides additional information on job evaluation.

<sup>4</sup> See Appendix III: *Canadian Human Rights Act* (1977).

section 11. The current *Equal Wages Guidelines*<sup>5</sup> provide information on topics such as which work may be compared, how wage adjustments should be calculated, and what “reasonable factors” may justify wage differences that would otherwise be deemed discriminatory.

The inclusion of section 11 in the *CHRA* in 1977 reflected concerns about women’s economic equality and Canada’s international obligations. The Royal Commission on the Status of Women had recommended, in its landmark 1970 report, that Canada ratify the ILO *Equal Remuneration Convention* and women’s organizations had strongly encouraged the government to incorporate equal pay for work of equal value provisions into the new human rights legislation when it was being developed. In the end, the *CHRA*, including the pay equity section, was approved unanimously by Parliament.

Since the Act came into force, the Commission has dealt with slightly more than 400 pay equity complaints, most of which were filed by individuals or small groups of employees. A majority of the complaints were dismissed by the Commission, while others were resolved through negotiated settlements totalling some \$8 million and covering approximately 1500 employees.

In 1977, the filing and investigation of complaints was the accepted method for dealing with discrimination issues. The complaints-based approach continues to work reasonably well for small-scale cases involving comparison of, say, a single female-predominant job with a handful of male-predominant jobs, provided that an employee has the confidence to file a complaint and the patience to await the results.

However, experience since has shown that complaints are not particularly well-suited to addressing forms of discrimination that are subtle, largely unintentional and integrated into complex systems, — what is now termed “systemic discrimination”. This is why, in 1995, the federal government opted for a different approach when it updated the *Employment Equity Act (EEA)*. This legislation establishes clear steps and timetables for the identification and removal of barriers to the hiring and promotion of women, members of visible minorities, Aboriginal people, and persons with disabilities. All employers covered by the *EEA* must complete a review of their employment systems with an eye to ensuring fair treatment and representation of members of under-represented groups. Compliance with the *EEA* is verified through audits undertaken by the CHRC and is not dependent on the filing of complaints.

---

<sup>5</sup> See Appendix IV: *Equal Wages Guidelines* (1986).

Difficulties associated with the present federal pay equity law were highlighted by the events surrounding one very large and highly-publicized case. A complaint brought against the federal Treasury Board by the Public Service Alliance of Canada was finally resolved in 1999 when the government agreed to pay some 3.5 billion dollars in back wages and interest to 200,000 current and former public servants — most of whom were clerks, secretaries, librarians, and health care workers — in order to correct long-standing wage discrimination.

Understandably, much attention was focussed on the enormous sums of money associated with the case. In large part, however, these costs were attributable to delays. The public service case continued for 15 years after wage discrimination allegations were filed by the Public Service Alliance of Canada on behalf of clerical workers.

The first few years were spent on a joint pay equity study carried out by the government and public service unions. At the study's conclusion, the parties found common ground on the relative value of thousands of different jobs, but were unable to agree on a method for translating those results into wage adjustments. As a result, the matter came before the Commission, which determined that there was sufficient evidence of wage discrimination to warrant referring the case to a human rights tribunal. The tribunal spent close to seven years hearing evidence, weighing the case, and issuing rulings. In the end, after dealing with a large number of legal issues, it directed that a formula proposed by the Commission should be used to calculate wage adjustments for the period 1985 to 1998. The government challenged this decision in the Federal Court, but the Court rejected the government's arguments and ruled that the tribunal's decision was reasonable. That judgment led to the case finally being resolved.

The current system has proven ineffective in larger pay equity cases for several reasons. First, allegations of human rights violations tend, by their nature, to generate a defensive reaction and lead to litigation and delays. Secondly, the complaints-based approach produces uneven implementation, since employers not targeted by complaints often choose to keep a low profile and refrain from taking any initiatives on pay equity. This problem is exacerbated by the fact that it takes significant knowledge and resources to mount major pay equity complaints, which generally means they are only filed by unions. The end result is that people performing female-predominant work in non-unionized, federally-regulated settings have benefited little from the federal pay equity provisions.



This haphazard application of pay equity leads to the third difficulty with the complaints-based model: potential competitive disadvantages. If an employer voluntarily launches a pay equity study or is the only organization in its sector to be the focus of a complaint — perhaps because it is unionized while competitors are not — the result may be that it is the only player in the industry to pay the price of correcting wage discrimination. While competitive pressures are no excuse for maintaining discrimination, it does not seem sensible that a business should, in effect, be penalized for implementing pay equity.

The fourth challenge which confronts the federal, complaints-based provisions is ambiguity with respect to standards and concepts. While this problem can be dealt with to some degree through policy positions or guidelines issued by the Commission and, where necessary, by judicial decisions, more complete guidance on the meaning of terms and criteria for assessing compliance can usually be provided in the context of a proactive legal regime that is applicable to all employers.

When section 11 of the *CHRA* was adopted in 1977, few people realized how much debate would ensue because of the vagueness of various concepts. Countless days have been spent, for instance, debating the meaning of “establishment”, because section 11 limits pay equity comparisons to work performed “within the same establishment”. In fact, tribunal and court hearings about the definition of “establishment” have held up investigation of pay equity complaints against Air Canada and Canadian Airlines for some eight years. Flight attendants have argued that they are underpaid relative to ground and cockpit crews, but the Commission has been unable to examine this claim because of legal actions by the airlines contending that flight attendants, ground crew, and cockpit crew each work in a different establishment. Similarly, lengthy delays in investigations and tribunal hearings have occurred in a range of cases because of disagreements over issues such as:

- the appropriate standards for determining whether a job evaluation system is gender neutral; that is, whether it assesses male- and female-predominant work in a fair and balanced fashion;
- the standards for assessing whether a job evaluation system is reliable enough to be used for determining if there is any wage discrimination;
- the meaning of the term “occupational group” which, under the *Equal Wages Guidelines*, is the unit of analysis for comparing wages;

- the methods to be employed when comparing the worth and wages of male- and female-predominant work; for example, whether it should rely on direct comparison of individual jobs or an averaging formula; and
- the start-date for payments to correct wage discrimination, and whether these payments should include simple or compound interest.

Taken together, the challenges noted above point to the final and greatest difficulty with the current approach to pay equity at the federal level: the built-in incentives and opportunities for delay. If a large, well-funded organization sees that the achievement of pay equity is piecemeal and notes statutory ambiguities, the temptation to contest pay equity requirements through legal actions can be strong. At a minimum, such actions defer the day of reckoning, allowing existing moneys to be spent on items other than wage adjustments. At best, from some respondents' perspective, multiple, drawn-out legal proceedings may produce enough victories to gradually undermine the case against it and exhaust its opponents, who usually have fewer resources at their disposal.

Delay tends to perpetuate itself. When human rights complaints are found to have merit, compensation is almost always calculated from an appropriate date in the past — for example, when the discriminatory acts commenced or when a complaint was filed. Any other approach would mean that victims of discrimination would be further penalized if it took a long time to resolve a case. The implication, however, is that the possible bill for a respondent grows with each passing year. In other words, the longer a case continues, the greater the potential cumulative liability — and the greater the potential liability, the greater the incentive for delay. The Commission's experience has been that once major pay equity cases at the investigation and litigation stages start getting tied up in procedural arguments, it becomes increasingly difficult to return the focus to substantive issues related to possible wage discrimination. Technical disputes multiply, months and years pass, positions harden, and frustrations mount.

A current pay equity case involving Bell Canada provides one example. It began back in 1988, when individual Bell employees filed complaints. This was followed by a joint pay equity study — carried out by the employer and unions representing clerks, sales staff, and operators — to try to address the individual complaints and achieve pay equity across the organization. Despite the joint study's success,

Bell and the two unions were, unfortunately, unable to agree on the payouts required to redress wage discrimination. As a result, the unions filed additional systemic pay equity complaints. The Commission sponsored a mediation process in the hope of bringing about a mutually-acceptable settlement, but that process eventually failed. The systemic complaints were then referred to the Human Rights Tribunal while the individual complaints were put on hold pending the outcome of the Tribunal hearings.

Since the referral of the complaints in 1996, no fewer than eleven procedural motions have been launched by Bell. These motions have dealt with issues such as the timeliness of the complaints, the right of unions to file such complaints, statistical techniques used to identify wage discrimination, the right of an investigator to note new issues as they arise during investigation, the amendment of complaint particulars, the use of evidence deemed privileged by the employer, the binding nature of the *Equal Wages Guidelines*, the independence of the Tribunal, and the retention of a particular law firm to represent the Commission. Although Bell Canada is, of course, perfectly within its rights in launching these actions, they have consumed tremendous resources while, for the most part, focusing on technical rather than substantive questions.<sup>6</sup>

A similar scenario of myriad legal actions has played itself out in a case involving the Government of the Northwest Territories (GNWT) and its employees in female-predominant occupations. In 1989, the Public Service Alliance of Canada filed a complaint on behalf of those employees alleging wage discrimination. As in the Bell case, the employer and union cooperated successfully on a joint pay equity study, but were unable to come to terms on wage adjustments to correct the wage discrimination they found. Here, too, the Commission sought to conciliate a resolution, but had to send the pay equity portion of the case for adjudication by the Tribunal when it became clear agreement would not be possible.

The GNWT initiated its first legal challenge in 1993, arguing that the appointment of a conciliator should be struck down because the *CHRA* allegedly did not apply to GNWT employees and because of an “apprehension of bias”. Since referral of the case to the Tribunal in 1997, subsequent legal actions have raised issues such as the Commission’s authority to send only one portion of a complaint to the Tribunal, the independence of the Tribunal, the review of documents the employer deems privileged, and the location of Tribunal hearings.

---

<sup>6</sup> Appendix V provides illustrative chronologies to two heavily-litigated cases: those involving Bell and the Government of the Northwest Territories.



Although these challenges have rarely addressed the substance of the case or been successful, they have taken up much time and have required the expenditure of large sums of money — all of which, in the final analysis, comes from the Canadian taxpayer.

Another large case, involving Canada Post, has seen less resort to the Federal Court, but has nonetheless been affected by the presentation of lengthy evidence and highly detailed legal arguments before the Tribunal. The case dates back to a 1983 pay equity complaint from the Public Service Alliance of Canada on behalf of administrative and clerical staff. Initially, the employer was given an opportunity to complete the design and implementation of a job evaluation system under development at the time, in the hope that this would address the PSAC's concerns. However, after several years of waiting and protests from the union over delay, the Commission conducted its own job evaluation study, finding discriminatory wage differences and, eventually, referring the complaint to the Tribunal for consideration. During the Tribunal hearings, Canada Post has contested virtually every component of the complaint investigation, data collection, job evaluation, and wage adjustment process. It has also raised legal challenges with respect to the Tribunal's independence and the issue of "establishment", and has presented extensive evidence on issues such as the risk that family pets pose to letter carriers. The Canada Post Tribunal process is now the longest in federal history: 348 hearing days, extending over a period of 7½ years, have already been spent on the case, and deliberations are not expected to conclude any time soon.

The Commission is tasked with representing the public interest in human rights complaints. Although pay equity cases represent less than 8% of all cases that are before tribunals or courts, they absorb about one half of the Commission's total spending on legal services. In 2000-2001 alone, the Commission anticipates having to spend almost 2 million dollars on lawyers, expert witnesses, and research necessitated by pay equity cases in litigation.

All this litigation has not been without its benefits: it has led to jurisprudence which has clarified important aspects of the law. A 1991 Tribunal decision in the *Hospital Services* case, which concerned the compensation of health care workers employed by the federal government, confirmed that pay equity requires the application of a gender neutral evaluation system. A 1996 Federal Court of Appeal ruling in the *Non-Public Funds* case, which dealt with salary adjustments for staff of a public agency linked to the Department of National Defence, emphasized that wage

discrimination is a systemic problem and supported the practice of calculating wage adjustments from one year prior to the date of a complaint. A 1998 Federal Court of Appeal judgment stemming from several of Bell Canada's applications for judicial review rejected arguments aimed at nullifying the referral of complaints against Bell to the Tribunal, confirmed that unions may lodge pay equity complaints, upheld the fairness of the Commission's investigation methods, and stressed that the Tribunal should be the primary interpreter of the *CHRA*. Bell's application to the Supreme Court for leave to appeal this judgment was rejected, with costs being awarded to the complainant unions.

The decisions in the federal public service case, discussed earlier, have also helped reduce some of the ambiguity around section 11. In 1996, the Human Rights Tribunal established a standard of "reasonableness" for assessing the neutrality of a job evaluation system, and in 1998, it confirmed that an averaging method should be used to calculate wage adjustments in cases involving large numbers of jobs. The Federal Court's 1999 ruling emphasized that wage discrimination is a systemic issue and that a purposive approach should be taken to addressing it.

The clarification of certain key issues through jurisprudence is welcome, and no one questions that parties to a human rights complaint have the right to launch court actions and raise legal arguments. When the challenges are continuous, however, this can result in serious repercussions: long delays in the resolution of many pay equity complaints, non-application of pay equity to large numbers of people doing female-predominant work, and significant administrative and legal costs as cases wind their way through various investigative and adjudicative processes. There is little the Commission can do, within the current legislative scheme, to accelerate cases.

The preceding analysis certainly raises the question of whether the present approach is the best way to reduce wage discrimination. Many people, both on the employee and employer sides, are understandably frustrated and are asking how, after more than two decades of experience, we might improve matters. The issue is not pay equity itself, which is a fundamental right, but how to best realize the principle in practice. The Commission is of the view that alternative approaches can provide greater certainty and achieve equal pay for work of equal value more broadly and more efficiently.

## Goals and Guiding Principles for Improved Pay Equity Provisions

If we include federal and provincial legislation, Canada has more extensive and varied experience with pay equity than any other country. The federal pay equity provisions were among the first to be passed and have not been amended since 1977. At the provincial level, the most far-reaching laws are Ontario's 1987 *Pay Equity Act* and Quebec's 1997 *Loi sur l'équité salariale*, both of which outline steps and timetables for the achievement and maintenance of pay equity in the public and private sectors. The proactive model has the advantage of ensuring broad implementation, removing the need for complaints, fostering management-union cooperation, reducing ambiguity, making non-discriminatory wages a priority, and achieving pay equity at a clear point in time.

Drawing upon the federal and provincial experience, and upon tribunal and court decisions, the Commission suggests that revised pay equity legislation should reflect the following objectives:

- achievement of pay equity for people performing female-predominant work in the federal jurisdiction in a comprehensive and timely fashion;
- minimization of unnecessary administrative burdens and costs for those implementing pay equity;
- encouragement of cooperation rather than confrontation in the implementation of pay equity; and
- maintenance of pay equity once achieved.

What provisions will best advance these goals? The Commission proposes five guiding principles.

First, it is essential to recognize that pay equity is a fundamental human right, and reflect this recognition in the legislation. Practically speaking, this means vesting the authority for overseeing implementation of the law with an independent agency. This could be the Commission, which has played this role to date, or an independent pay equity agency, as in Ontario and Quebec. The key point is that programs to protect and promote fundamental rights are most effective, and most credible, when they are handled by bodies operating at arms-length from government and from any political considerations. In order to carry out its mandate, the oversight agency will need to be furnished with sufficient resources and expertise, receive information from employers on actions taken to achieve pay equity, and have the authority to audit compliance.



Secondly, there should be a transition to a uniform implementation scheme. This approach would not be dependent upon complaints but would apply pay equity consistently across the federal jurisdiction. This would also eliminate any competitive disadvantages stemming from uneven compliance, and prevent the extended delays and high legal expenditures that have characterized some cases under the current provisions. The law should list the steps organizations are required to take to achieve and maintain pay equity, and stipulate time frames for each step.

Thirdly, the law should provide clear, purposive standards and definitions with respect to what work may be compared, how it is to be compared, how any wage adjustments are to be calculated, and how adjustments are to be integrated into wages. Clarity in the statute will help reduce the complexities of implementation and ensure that people performing female-predominant work are not denied pay equity on technical grounds.

Fourthly, the constructive involvement of employees and their bargaining agents in the pay equity process should be ensured. Pay equity should be a collaborative undertaking based on a shared commitment to eliminating wage discrimination. Unions can best be engaged in pay equity as partners, not complainants, and employees in non-unionized workplaces should also have a voice in the achievement of pay equity in the workplace. Union and employee participation enhances the breadth of knowledge among those guiding pay equity implementation — thereby making the process more reliable — and improves the odds of wider employee support for the final results.

Finally, the updated provisions should mandate information and training programs, both by the oversight agency and organizations covered by the law. Pay equity can appear more complicated than it really is, fuelling confusion and suspicion. The provision of user-friendly material and tools by the oversight agency will facilitate pay equity activities and keep down administrative costs, reducing, for example, the need to rely on external consultants. More generally, good information and communications will help demystify pay equity, leading to a higher quality, smoother implementation process and fewer misunderstandings.

In the 1999 ruling which prompted resolution of the federal public service case, Federal Court Justice John Evans wrote that, in line with the quasi-constitutional status of the *Canadian Human Rights Act*,

it makes sense to interpret its pay equity provisions in ways that reflect growing experience. When the *CHRA* was passed, he wrote:

Parliament was aware that section 11 represented more a statement of principle than a complete prescription. It is consistent with Parliament's intention that the "living tree" of the Act should be nourished by the experience of other jurisdictions in dealing with the social injustice at which section 11 is aimed: systemic wage discrimination for work of equal value resulting from the historical segregation of the labour world by gender, and the undervaluation of women's work.

The Commission believes that it is now possible, through legislation, to elaborate and enhance federal pay equity provisions, building on a range of experience and jurisprudence, and recognizing the fundamental nature of the issues at stake. Updated provisions based on the goals and principles outlined above will, in the Commission's view, make an important contribution towards the removal of gender bias in compensation, the fair treatment of people doing typically "female" work, the reduction of economic inequalities, and the fulfilment of Canada's obligations under international human rights instruments. Getting there will require both thoughtful reflection and a clear commitment on the part of the government to address the social injustice of which Mr. Justice Evans spoke. Canadian women, men employed in female-predominant fields, and the many families affected by wage discrimination deserve no less.

## Appendix I:

### Excerpts from International Instruments on Human Rights

#### *Equal Remuneration Convention 1951*

#### Article 1

For the purpose of this Convention:

(a) The term “remuneration” includes the ordinary, basic or minimum wage or salary and any additional emoluments whatsoever payable directly or indirectly, whether in cash or in kind, by the employer to the worker and arising out of the worker’s employment;

(b) The term “equal remuneration for men and women workers for work of equal value” refers to rates of remuneration established without discrimination based on sex.

#### Article 2.1

Each Member shall, by means appropriate to the methods in operation for determining rates of remuneration, promote and, in so far as is consistent with such methods, ensure the application to all workers of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value.

#### Article 3.1

Where such action will assist in giving effect to the provisions of this Convention, measures shall be taken to promote objective appraisal of jobs on the basis of the work to be performed.

#### *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966*

#### Preamble

*The States Parties to the present Covenant,*

*Considering that, in accordance with the principles proclaimed in the Charter of the United Nations, recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,*

*Recognizing that these rights derive from the inherent dignity of the human person,*

*Recognizing that, in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the ideal of free human beings enjoying freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his economic, social and cultural rights, as well as his civil and political rights...*

*Agree upon the following articles...*



## Article 2.1

Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures...

## Article 3

The States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights set forth in the present Covenant...

## Article 7

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:

(a) Remuneration which provides all workers, as a minimum, with:

(i) Fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, in particular women being guaranteed conditions of work not inferior to those enjoyed by men, with equal pay for equal work.

## ***Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1979***

*The States Parties to the present Convention,*

*Noting* that the Charter of the United Nations reaffirms faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person and in the equal rights of men and women,

*Noting* that the Universal Declaration of Human Rights affirms the principle of the inadmissibility of discrimination and proclaims that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth therein, without distinction of any kind, including distinction based on sex,

*Noting* that the States Parties to the International Covenants on Human Rights have the obligation to ensure the equal rights of men and women to enjoy all economic, social, cultural, civil and political rights...

*Concerned*, however, that despite these various instruments extensive discrimination against women continues to exist...

*Have agreed* on the following...

## **Article 2**

States Parties condemn discrimination against women in all its forms, agree to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating discrimination against women and, to this end, undertake:

- (a) To embody the principle of the equality of men and women in their national constitutions or other appropriate legislation if not yet incorporated therein and to ensure, through law and other appropriate means, the practical realization of this principle;
- (b) To adopt appropriate legislative and other measures, including sanctions where appropriate, prohibiting all discrimination against women;
- (c) To establish legal protection of the rights of women on an equal basis with men and to ensure through competent national tribunals and other public institutions the effective protection of women against any act of discrimination;
- (d) To refrain from engaging in any act or practice of discrimination against women and to ensure that public authorities and institutions shall act in conformity with this obligation;
- (e) To take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise;
- (f) To take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women...

## **Article 11.1**

States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the field of employment in order to ensure, on a basis of equality of men and women, the same rights, in particular...

- (d) The right to equal remuneration, including benefits, and to equal treatment in respect of work of equal value, as well as equality of treatment in the evaluation of the quality of work.

## Appendix II:

### Job Evaluation

Job evaluation is an integral element of the pay equity process. It allows for the comparison of different kinds of jobs, and thus for the identification of wage discrimination against female-predominant work.

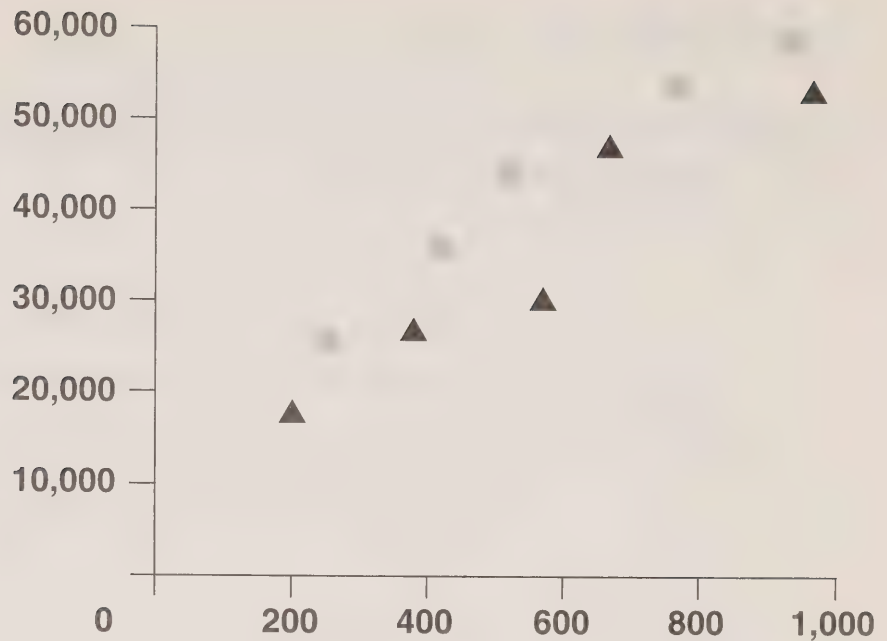
Job evaluation assesses the comparative worth of jobs by rating them against a common set of factors, such as analytical abilities, physical exertion, accountability for budgets, and unpleasant working environments. Evaluation factors cluster into four broad categories: the skills required to do the job, the effort needed for the job, the job's responsibilities, and the working conditions under which the job is done.

Ratings, which are normally done by a committee, result in point scores against the different factors. A job's value is simply the composite of these scores. Once job evaluation is complete, it becomes easy to compare different jobs on the basis of their values, in total points, and wages, in dollars. The table below provides an illustration:

Job	Skill Score	Effort Score	Responsibility Score	Working Conditions Score	Total Value (Points)	Wages
Receptionist	120	30	150	20	320	\$28,000
Warehouse Worker	90	60	130	40	320	\$33,000

Results can also be presented using a graph, where the horizontal axis lists job values and the vertical axis, wages. Graphs are especially helpful when a large number of jobs are evaluated, since they make it easier to spot patterns and calculate average differences. On the following page is an example, with five male-predominant jobs represented by squares, and five female-predominant jobs represented by triangles.





In the past, job evaluation was usually conducted using generic “off-the-shelf” systems. These sometimes reflected a tendency to undervalue work performed mainly by women. That is why, for pay equity purposes, it is important to check that a job evaluation system is “gender neutral”. This means the system must:

- be carefully designed to reflect the specific context in which it is to be applied, including the mission of the organization and its mix of jobs,
- incorporate and give fair weight to rating criteria which reflect the sorts of work women typically do, as well as the sorts of work men do,
- be clear, comprehensible, and non-sexist in its language, so that when people carry out ratings, they have sufficient guidance and do not just fall back on familiar, sometimes discriminatory, hierarchies, and
- be applied in a rigorous, balanced fashion which avoids bias by using complete job information, including women in the process, providing appropriate training to raters, and so on.

Job evaluation systems do not produce totally “objective” assessments of the absolute worth of different positions. However, they are the most systematic method available for ranking jobs and determining whether work done primarily by women is being equitably recognized and compensated.

## Appendix III:

### *Canadian Human Rights Act* 1977

#### Section 11

(1) It is a discriminatory practice for an employer to establish or maintain differences in wages between male and female employees employed in the same establishment who are performing work of equal value.

(2) In assessing the value of work performed by employees employed in the same establishment, the criterion to be applied is the composite of the skill, effort and responsibility required in the performance of the work and the conditions under which the work is performed.

(3) Separate establishments established or maintained by an employer solely or principally for the purpose of establishing or maintaining differences in wages between male and female employees shall be deemed for the purposes of this section to be the same establishment.

(4) Notwithstanding subsection (1), it is not a discriminatory practice to pay to male and female employees different wages if the difference is based on a factor prescribed by guidelines, issued by the Canadian Human Rights Commission pursuant to subsection 27(2), to be a reasonable factor that justifies the difference.

(5) For greater certainty, sex does not constitute a reasonable factor justifying a difference in wages.

(6) An employer shall not reduce wages in order to eliminate a discriminatory practice described in this section.

(7) For the purposes of this section, “wages” means any form of remuneration payable for work performed by an individual and includes

- (a) salaries, commissions, vacation pay, dismissal wages and bonuses;
- (b) reasonable value for board, rent, housing and lodging;
- (c) payments in kind;
- (d) employer contributions to pension funds or plans, long-term disability plans and all forms of health insurance plans; and
- (e) any other advantage received directly or indirectly from the individual’s employer.

## Appendix IV:

### ***Equal Wages Guidelines 1986***

The Canadian Human Rights Commission, pursuant to subsections 11(3) and 22(2), S.C. 1977-78, c. 22 of the Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33 hereby revokes the Equal Wages Guidelines, made on September 18, 1978, SI/78-155, and makes the annexed Guidelines respecting the application of section 11 of the Canadian Human Rights Act and prescribing factors justifying different wages for work of equal value, in substitution therefor.

Dated at Ottawa, November 18, 1986

#### GUIDELINES RESPECTING THE APPLICATION OF SECTION 11 OF THE CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT AND PRESCRIBING FACTORS JUSTIFYING DIFFERENT WAGES FOR WORK OF EQUAL VALUE

##### **Short Title**

- 1 These Guidelines may be cited as the *Equal Wages Guidelines, 1986*.

##### **Interpretation**

- 2 In these Guidelines, "Act" means the *Canadian Human Rights Act. (Loi)*

## **ASSESSMENT OF VALUE**

##### **Skill**

- 3 For the purposes of subsection 11(2) of the Act, intellectual and physical qualifications acquired by experience, training, education or natural ability shall be considered in assessing the skill required in the performance of work.
- 4 The methods by which employees acquire the qualifications referred to in section 3 shall not be considered in assessing the skill of different employees.

##### **Effort**

- 5 For the purposes of subsection 11(2) of the Act, intellectual and physical effort shall be considered in assessing the effort required in the performance of work.
- 6 For the purpose of section 5, intellectual and physical effort may be compared.

##### **Responsibility**

- 7 For the purposes of subsection 11(2) of the Act, the extent of responsibility by the employee for technical, financial and human resources shall be considered in assessing the responsibility required in the performance of work.



## **Working Conditions**

- 8 (1) For the purposes of subsection 11(2) of the Act, the physical and psychological work environments, including noise, temperature, isolation, physical danger, health hazards and stress, shall be considered in assessing the conditions under which the work is performed.
- (2) For the purposes of subsection 11(2) of the Act, the requirement to work overtime or to work shifts is not be considered in assessing working conditions where a wage, in excess of the basic wage, is paid for that overtime or shift work.

## **Method of Assessment of Value**

- 9 Where an employer relies on a system in assessing the value of work performed by employees employed in the same establishment, that system shall be used in the investigation of any complaint alleging a difference in wages, if that system
- (a) operates without any sexual bias;
  - (b) is capable of measuring the relative value of work of all jobs in the establishment; and
  - (c) assesses the skill, effort and responsibility and the working conditions determined in accordance with sections 3 to 8.

## **Employees of an Establishment**

- 10 For the purpose of section 11 of the Act, employees of an establishment include, notwithstanding any collective agreement applicable to any employees of the establishment, all employees of the employer subject to a common personnel and wage policy, whether or not such policy is administered centrally.

## **Complaints by Individuals**

- 11 (1) Where a complaint alleging a difference in wages is filed by or on behalf of an individual who is a member of an identifiable occupational group, the composition of the group according to sex is a factor in determining whether the practice complained of is discriminatory on the ground of sex.
- (2) In the case of a complaint by an individual, where at least two other employees of the establishment perform work of equal value, the weighted average wage paid to those employees shall be used to calculate the adjustment to the complainant's wages.

## **Complaints by Groups**

- 12 Where a complaint alleging different wages is filed by or on behalf of an identifiable occupational group, the group must be predominantly of one sex and the group to which the comparison is made must be predominantly of the other sex.
- 13 For the purpose of section 12, an occupational group is composed predominantly of one sex where the number of members of that sex constituted, for the year immediately preceding the day on which the complaint is filed, at least.
  - (a) 70 per cent of the occupational group, if the group has less than 100 members;
  - (b) 60 per cent of the occupational group, if the group has from 100 to 500 members; and
  - (c) 55 per cent of the occupational group, if the group has more than 500 members.
- 14 Where a comparison is made between the occupational group that filed a complaint alleging a difference in wages and other occupational groups, those other groups are deemed to be one group.
- 15 (1) Where a complaint alleging a difference in wages between an occupational group and any other occupational group is filed and a direct comparison of the value of the work performed and the wages received by employees of the occupational groups cannot be made, for the purposes of section 11 of the Act, the work performed and the wages received by the employees of each occupational group may be compared indirectly.
  - (2) For the purposes of comparing wages received by employees of the occupational groups referred to in subsection (1), the wage curve of the other occupational group referred to in that subsection shall be used to establish the difference in wages, if any, between the employees of the occupational group on behalf of which the complaint is made and the other occupational group.

## **Reasonable Factors**

- 16 For the purpose of subsection 11(3) of the Act, a difference in wages between male and female employees performing work of equal value in an establishment is justified by
  - (a) different performance ratings, where employees are subject to a formal system of performance appraisal that has been brought to their attention;

(b) seniority, where a system of remuneration that applies to the employees provides that they receive periodic increases in wages based on their length of service with the employer;

(c) a re-evaluation and downgrading of the position of an employee, where the wages of that employee are temporarily fixed, or the increases in the wages of that employee are temporarily curtailed, until the wages appropriate to the downgraded position are equivalent to or higher than the wages of that employee;

(d) a rehabilitation assignment, where an employer pays to an employee wages that are higher than justified by the value of the work performed by that employee during recuperation of limited duration from an injury or illness;

(e) a demotion procedure where the employer, without decreasing the employee's wages, reassigns an employee to a position at a lower level as result of the unsatisfactory work performance of the employee caused by factors beyond the employee's control, such as the increasing complexity of the job or the impaired health or partial disability of the employee, or as a result of an internal labour force surplus that necessitates the reassignment;

(f) a procedure of gradually reducing wages for any of the reasons set out in paragraph (e);

(g) a temporary training position, where, for the purposes of an employee development program that is equally available to male and female employees and leads to the career advancement of the employee who take part in the program, an employee temporarily assigned to the position receives wages at a different level than an employee working in such a position on a permanent basis;

(h) the existence of an internal labour shortage in a particular job classification;

(i) a reclassification of a position to a lower level, where the incumbent continues to receive wages on the scale established for the former higher classification; and

(j) regional rates of wages, where the wage scale that applies to the employees provides for different rates of wages for the same job depending on the defined geographic area of the workplace.



- 17 For the purpose of justifying a difference in wages on the basis of a factor set out in section 16, an employer is required to establish that the factor is applied consistently and equitably in calculating and paying the wages of all male and female employees employed in an establishment who are performing work of equal value.
- 18 In addition to the requirement of section 17, for the purpose of justifying a difference in wages on the basis of paragraph 16(h), an employer is required to establish that similar differences exist between the group of employees in the job classification affected by the shortage and another group of employees predominantly of the same sex as the group affected by the shortage, who are performing work of equal value.
- 19 In addition to the requirement of section 17, for the purpose of justifying a difference in wages on the basis of paragraph 16(i), an employer is required to establish that
  - (a) since the reclassification, no new employee has received wages on the scale established for the former classification; and
  - (b) there is a difference between the incumbents receiving wages on the scale established for the former classification and another group of employees, predominantly of the same sex as the first group, who are performing work of equal value.

## EXPLANATORY NOTE

*(This note is not part of the Guidelines.)*

These guidelines prescribe

- (a) the manner in which section 11 of the *Canadian Human Rights Act* is to be applied; and
- (b) the factors that are considered reasonable to justify a difference in wages between men and women performing work of equal value in the same establishment.

## Appendix V:

### Chronologies of Two Major Cases

The chronologies below detail how two of the more heavily-litigated pay equity cases have unfolded. They help to illustrate some of the challenges associated with the existing federal provisions.

*Canadian Telephone Employees Association, the Communications, Energy, and Paperworkers Union, and Femmes-Action v. Bell Canada*

- |         |   |
|---------|---|
| 1988    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Pay equity complaints filed by individual Bell employees.</li></ul>   |
| 1991-92 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Bell and unions undertake a joint pay equity study.</li><li>• Commission agrees, at the parties' request, to use the joint study as the basis for assessing the pay equity complaints.</li><li>• Final Report of the joint study finds that female-predominant work is underpaid.</li></ul>   |
| 1993    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Commission reviews joint study results.</li><li>• Bell and unions agree to an initial payment to begin correcting wage discrimination.</li></ul>  |
| 1994    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Systemic pay equity complaints filed by the unions and an ad hoc employee group called Femmes-Action, alleging that wage discrimination identified by the joint study remains.</li><li>• Commission attempts, without success, to mediate a settlement.</li></ul>   |
| 1995    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Commission circulates a final investigation report.</li><li>• In its comments on the report, Bell casts doubt, for the first time, on the joint study results.</li><li>• Commission circulates a revised final investigation report.</li></ul>  |
| 1996    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Commission refers systemic complaints to the Human Rights Tribunal for adjudication, while keeping the individual complaints to the side pending the outcome of the Tribunal hearings.</li><li>• Bell applies to the Federal Court for judicial review of the referral to the Tribunal.</li><li>• Bell applies to the Federal Court for judicial review of the Tribunal's decision to begin hearing the case.</li></ul> |

- Bell brings a motion before the Federal Court asking to have the hearings stayed. The motion is rejected by the Federal Court, Trial Division and the Federal Court of Appeal.
  - Bell brings preliminary motions before the Tribunal requesting: a stay of proceedings pending Federal Court decisions; the removal of one Tribunal member because of an “apprehension of bias”; an end to hearings because the Tribunal is allegedly not impartial or independent; and cancellation of the complaints because of alleged vagueness.
  - All four motions brought before the Tribunal are rejected. Bell makes four applications to the Federal Court for judicial review in respect of each of the motions. The Court hears only the application in respect of the motion regarding the Tribunal’s independence and the remaining three applications are stayed.
- 1997 • Federal Court hearings into Bell’s applications for judicial review.
- 1998 • Federal Court, Trial Division rules in favour of Bell’s first application, and quashes referral of the complaints to the Tribunal.
- Federal Court of Appeal overturns this decision, restoring the referral of the complaints to the Tribunal, confirming that unions have the right to file complaints, and upholding the fairness of the Commission’s investigation. Bell’s request for leave to appeal this decision is rejected by the Supreme Court, with costs awarded to the complainants.
  - Federal Court, Trial Division issues its ruling on the independence of the Tribunal and finds that the Tribunal is insufficiently independent. The government amends the to address concerns raised by the Court.
- 1999 • A new tribunal is named to adjudicate the Bell complaints.
- Bell brings another motion challenging the independence of the Tribunal, arguing that the *CHRA* amendments were inadequate. The motion is dismissed by the Tribunal. Bell applies for judicial review.
  - Bell brings procedural motions before the Tribunal asking it to reject the complaints because they were allegedly not filed in a timely manner, are too vague, and were filed by unions which, it is claimed, do not have the right to lodge such complaints. The Tribunal rejects these motions, and Bell applies for judicial review.



- Bell brings a procedural motion before the Tribunal asking it to reject the complaints on the grounds that they are made in bad faith, since they concern bargained wages. This motion is eventually deferred to the end of the Tribunal hearings.
  - Bell brings a procedural motion before the Tribunal requesting the exclusion of joint study evidence it deems confidential.
  - Bell brings a procedural motion before the Tribunal asking that the other parties be compelled to disclose how the Commission obtained joint study evidence. This motion is eventually withdrawn.
  - Bell and the two unions attempt to reach a settlement of the complaints. Tentative agreements are rejected in voting by the members of both unions.
- 2000
- The Tribunal dismisses Bell's procedural motion concerning allegedly confidential evidence. Bell applies for judicial review.
  - The Federal Court, Trial Division dismisses Bell's applications for judicial review of the Tribunal's decisions concerning timeliness, vagueness, the role of unions, and confidentiality. Bell appeals the dismissal of its application on confidentiality to the Federal Court of Appeal.
  - The Commission asks to amend two complaint forms. The Tribunal refuses the request, and the Commission applies for judicial review.
  - Bell brings a procedural motion asking that the Commission be prohibited from retaining the services of a law firm which has previously litigated pay equity cases for bargaining agents. The Tribunal refuses the request.
  - The Federal Court, Trial Division accepts Bell's argument that the Tribunal is still insufficiently independent, and hearings into the complaints are again suspended. The other parties appeal this decision to the Federal Court of Appeal. Case to be argued in Spring 2001.

***Public Service Alliance of Canada v. Government of the Northwest Territories***

- 1989
- Complaint filed by union under *CHRA* sections 7, 10, and 11.
  - Union and GNWT agree to a pay equity initiative termed the Joint Equal Pay Study (JEPS).
  - Commission decides to attend JEPS meetings and use the study results as part of its investigation.

- 1989-91 • JEPS is carried out.
- 1992 • JEPS Final Report is issued.
- Commission reviews JEPS results and provides the parties with an analysis of sex-based wage differences, encouraging settlement negotiations.
- 1993 • Commission investigation report is completed, and a conciliator appointed.
- GNWT applies to the Federal Court for judicial review of the referral to a conciliator, arguing that the Commission lacks the jurisdiction to deal with the complaint and alleging an “apprehension of bias” because Commission investigators are represented by the PSAC.
- 1996 • Federal Court, Trial Division accepts GNWT’s argument on apprehension of bias and quashes the referral to conciliation. The Commission appeals.
- 1997 • Federal Court of Appeal reverses the Trial Division ruling, restoring the referral to conciliation. Supreme Court subsequently denies GNWT leave to appeal this decision.
- Commission refers pay equity portions of complaint to the Tribunal (sections 7 and 11), while continuing to examine a portion dealing with the GNWT’s classification system (section 10).
- GNWT applies for judicial review of the decision to “sever” the complaint in this fashion.
- 1998 • GNWT files a procedural motion asking that the Tribunal not adjudicate the complaint because it lacks the necessary independence. The Tribunal rejects the motion, and GNWT applies for judicial review.
- 1999 • Federal Court, Trial Division rules that the Commission’s decision to “sever” the complaint against GNWT is not reviewable. GNWT appeals.
- Commission decides to take no further proceedings on the portion of the complaint dealing with the GNWT’s classification system, as that system has been superceded by another. Neither party objects, and the GNWT discontinues its appeal on “severing”.

- GNWT brings three procedural motions before the Tribunal: a motion for particulars, a request that hearings be held in Yellowknife, and a motion to have the complainant union added as a respondent to the complaints. All are rejected by the Tribunal, and the GNWT applies for judicial review.
  - The Tribunal agrees, at the request of the union, to discontinue the section 7 part of the complaint. GNWT unsuccessfully applies for judicial review of this decision.
  - Federal Court, Trial Division decides that the GNWT, as part of the federal Crown, cannot legally challenge the independence of the Tribunal.
- 2000
- GNWT appeals the Trial Division decision that it cannot legally challenge the Tribunal's independence.
  - Tribunal orders GNWT to produce for its inspection documents over which GNWT claims cabinet privilege. GNWT successfully applies for judicial review of this decision. Federal Court rules that the Tribunal had no jurisdiction to review the documents over which Cabinet privilege is claimed. The Commission and the complainant bring a joint application pursuant to Section 37 of the *Canada Evidence Act*. Then Federal Court removes some portions of the documents and then forwards them for the Tribunal's review to determine whether there are other valid grounds of privilege.
  - Federal Court, Trial Division dismisses the GNWT's applications for judicial review of Tribunal decisions on particulars, location of hearings, and the addition of the union as a respondent.
  - The Commission and the Public Service Alliance of Canada brought a motion before the Tribunal challenging a great many documents claimed to be privileged by the GNWT. The GNWT brought a similar motion challenging relatively few of the documents claimed to be privileged by the Public Service Alliance. The Tribunal reviewed the documents as well as those documents referred to it by the Federal Court following the Section 37 application. The Tribunal found that almost all documents were privileged.



plaignant présentent une requête conjointe en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*. La Cour fédérale supprime alors certaines parties des documents avant de les transmettre au Tribunal pour déterminer s'il y a d'autres motifs valables de privilège.

- La Section de première instance de la Cour fédérale rejette les demandes de contrôle judiciaire du GTNO concernant les détails, le lieu des audiences et l'inscription du syndicat à titre d'intimé.
- La Commission et l'Alliance de la fonction publique du Canada présentent une motion au Tribunal contestant le refus du GTNO de produire un grand nombre de documents qu'il prétend confidentiels. Le GTNO présente une motion semblable contestant la confidentialité d'un petit nombre des documents que l'Alliance de la fonction publique ne voulait pas produire. Le Tribunal examine ces documents, ainsi que les documents transmis par la Cour fédérale après examen de la requête présentée en vertu de l'article 37, et conclut qu'effectivement, ils sont presque tous protégés.

- La Commission renvoie au Tribunal les volets de la plainte relatifs à la parité salariale (articles 7 et 11) et poursuit elle-même l'examen de la partie traitant du système de classification du GTNO (article 10).
- Le GTNO demande un contrôle judiciaire de la décision de « scinder » ainsi la plainte.
- Le GTNO présente une motion de procédure demandant au Tribunal de ne pas examiner l'affaire parce qu'il n'a pas l'indépendance nécessaire. Le Tribunal rejette la motion, et le GTNO demande un contrôle judiciaire.
- La Section de première instance de la Cour fédérale statue que la décision de la Commission de « scinder » la plainte n'est pas susceptible de contrôle. Le GTNO fait appel.
- La Commission décide de ne donner aucune suite à la partie de la plainte portant sur le système de classification du GTNO, ce système ayant été remplacé par un autre. Aucune des parties ne s'y oppose, et le GTNO retire l'appel qu'il avait interjeté parce que la plainte avait été « scindée ».
- Le GTNO présente au Tribunal trois motions de procédure : une requête pour détails, une motion demandant que les audiences aient lieu à Yellowknife et une autre portant inscription du syndicat plaignant comme intimé. Le Tribunal rejette toutes les motions. Le GTNO demande un contrôle judiciaire.
- Le Tribunal accepte, à la demande du syndicat, le retrait de la partie de la plainte présentée en vertu de l'article 7. Le GTNO demande sans succès un contrôle judiciaire de cette décision.
- La Section de première instance de la Cour fédérale décide que le GTNO, faisant partie de la Couronne fédérale, n'est pas habilité à contester l'indépendance du Tribunal.
- Le GTNO en appelle de la décision de la Section de première instance de la Cour fédérale selon laquelle il ne peut pas légalement contester l'indépendance du Tribunal.
- Le Tribunal ordonne au GTNO de produire des documents qui, selon le gouvernement territorial, sont protégés par le privilège du Cabinet. Le GTNO demande et obtient un contrôle judiciaire de cette décision. La Cour fédérale statue que le Tribunal n'a pas qualité pour exiger la production de documents à l'égard desquels le privilège du Cabinet a été invoqué. La Commission et le

- La Section de première instance de la Cour fédérale accepte l'argument de Bell selon lequel le Tribunal n'est pas encore assez indépendant. Les audiences sont suspendues de nouveau. Les autres parties en appellent de cette décision à la Cour d'appel fédérale. L'affaire passera devant la Cour au printemps 2001.
- Alliance de la fonction publique du Canada c. Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest*
- Le syndicat dépose une plainte en vertu des articles 7, 10 et 11 de la LCDF
  - Le syndicat et le GTNO conviennent d'entreprendre une étude conjointe de parité salariale.
  - La Commission décide d'assister aux réunions de l'étude conjointe et d'utiliser les résultats de l'étude dans le cadre de son enquête.
- 1989-1991
- L'étude conjointe de parité salariale est menée à bien.
- 1992
- Le rapport final de l'étude conjointe est publié.
  - La Commission examine les résultats de l'étude et présente aux parties une analyse des disparités salariales fondées sur le sexe, en les encourageant à en arriver à un règlement négocié.
- 1993
- Le rapport d'enquête de la Commission est terminé, et un conciliateur est désigné.
  - Le GTNO demande à la Cour fédérale un contrôle judiciaire du renvoi de l'affaire à la conciliation, soutenant que la Commission n'a pas qualité pour instruire la plainte et alléguant une « crainte de partialité » parce que les enquêteurs de la Commission sont représentés par l'AFPC.
- 1996
- La Section de première instance de la Cour fédérale accepte l'argument du GTNO au sujet de la crainte de partialité et annule le renvoi de l'affaire à la conciliation. La Commission fait appel.
- 1997
- La Cour d'appel fédérale infirme la décision de la Section de première instance et rétablit le renvoi à la conciliation. Par la suite, la Cour suprême du Canada refuse au GTNO l'autorisation d'interjeter appel.



- Bell présente des motions de procédure demandant au Tribunal de rejeter les plaintes parce qu'elles n'ont pas été présentées dans les délais prescrits, sont trop vagues et ont été déposées par des syndicats qui, selon Bell, n'étaient pas habilités à le faire. Le Tribunal rejette ces motions, et Bell demande un contrôle judiciaire.
- Bell présente une motion de procédure demandant au Tribunal de rejeter les plaintes parce qu'elles sont entachées de mauvaise foi, ayant été déposées pour contester des salaires négociés. Après examen, le Tribunal décide de reporter l'étude de la motion jusqu'à la fin des audiences.
- Bell présente une motion de procédure demandant au Tribunal d'exclure de la preuve les éléments de l'étude conjointe que la société juge confidentiels.
- Bell présente une motion de procédure demandant au Tribunal d'obliger les autres parties à divulguer la façon dont la Commission a obtenu les éléments de preuve relatifs à l'étude conjointe. Cette motion est retirée par la suite.
- Bell et les deux syndicats tentent de parvenir à un règlement des plaintes. Les ententes provisoires conclues sont soumises à un vote et sont rejetées par les membres des deux syndicats.
- Le Tribunal rejette la motion de procédure concernant les éléments de preuve jugés confidentiels. Bell demande un contrôle judiciaire.
- La Section de première instance de la Cour fédérale rejette les demandes de contrôle judiciaire de Bell relatives aux délais, au caractère vague des plaintes, au rôle des syndicats et à la confidentialité. Bell en appelle de ces décisions à la Cour d'appel fédérale.
- La Commission demande l'autorisation de modifier deux formulaires de plainte. Le Tribunal rejette la demande. La Commission demande un contrôle judiciaire.
- Bell présente une motion de procédure demandant au Tribunal d'interdire à la Commission de retenir les services d'un cabinet d'avocats qui avait défendu des agents négociateurs dans des affaires antérieures de parité salariale. Le Tribunal rejette cette demande.

2000

- Bell demande à la Cour fédérale un contrôle judiciaire de la décision du Tribunal d'entreprendre l'audition de l'affaire.
- Bell présente à la Cour fédérale une requête visant à obtenir la suspension des audiences. La requête est rejetée par la Section de première instance de la Cour fédérale, puis par la Cour d'appel fédérale.
- Bell présente au Tribunal des requêtes préliminaires demandant : une suspension d'instance en attendant les décisions de la Cour fédérale; la destitution d'un membre du Tribunal par suite d'une « crainte de partialité »; la fin de l'audition de l'affaire à cause d'un manque allégué d'impartialité ou d'indépendance du Tribunal; l'annulation des plaintes parce qu'elles seraient trop vagues.
- Les quatre requêtes présentées au Tribunal sont rejetées. Bell présente à la Cour fédérale quatre demandes de contrôle judiciaire, une pour chacune des requêtes rejetées. La Cour n'entend que la demande concernant l'indépendance du Tribunal et suspend les trois autres.
- La Cour fédérale examine les demandes de contrôle judiciaire de Bell.
- Au sujet de la première demande, la Section de première instance de la Cour fédérale rend une décision favorable à Bell, annulant le renvoi des plaintes au Tribunal.
- La Cour d'appel fédérale infirme cette décision, rétablissant le renvoi des plaintes au Tribunal, confirmant le droit des syndicats de déposer des plaintes et affirmant le caractère équitable de l'enquête de la Commission. La Cour suprême du Canada refuse d'autoriser Bell à en appeler de cette décision et ordonne à la société de payer les dépens des plaignants.
- La Section de première instance de la Cour fédérale rend sa décision sur l'indépendance du Tribunal, statuant que celui-ci n'est pas suffisamment indépendant. Le gouvernement fait modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en réponse aux préoccupations exprimées par la Cour.
- Un nouveau tribunal est constitué afin de statuer sur les plaintes contre Bell.
- Bell présente une autre motion contestant l'indépendance du Tribunal et soutenant que les modifications à la *LCDP* sont insuffisantes. Le Tribunal rejette la motion. Bell demande un contrôle judiciaire.

# Annexe V —

## Chronologie de deux importantes affaires de parité salariale

Les chronologies qui suivent exposent le déroulement de deux des affaires de parité salariale les plus contestées. Elles montrent quelques-unes des difficultés associées aux dispositions législatives fédérales actuelles.

*Association canadienne des employés de téléphone, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier et Femmes-Action c. Bell Canada*

- 1988 Des employés de Bell déposent des plaintes de disparité salariale à titre individuel.
- 1991-1992 Bell et les syndicats entreprennent une étude conjointe de parité salariale.
- La Commission accepte, à la demande des parties, d'utiliser l'étude conjointe comme base pour instruire les plaintes de disparité salariale.
- Le rapport final de l'étude conjointe conclut que le travail essentiellement féminin est sous-rémunéré.
- 1993 La Commission examine les résultats de l'étude conjointe. Bell et les syndicats conviennent d'un paiement initial pour commencer à remédier aux disparités salariales.
- 1994 Les syndicats et un groupe spécial d'employés désigné sous le nom de Femmes-Action déposent des plaintes de disparité salariale systémique, alléguant que les disparités salariales constatées par l'étude conjointe demeurent.
- La Commission tente en vain une médiation.
- 1995 La Commission fait circuler un rapport final d'enquête. Dans ses observations sur le rapport, Bell exprime pour la première fois des doutes au sujet des résultats de l'étude conjointe.
- La Commission fait circuler un rapport final d'enquête révisé.
- 1996 La Commission renvoie les plaintes de discrimination systémique au Tribunal des droits de la personne et met en suspens les plaintes individuelles en attendant le résultat des audiences du Tribunal.
- Bell demande à la Cour fédérale un contrôle judiciaire du renvoi de l'affaire au Tribunal.



NOTE  
EXPLICATIVE

(La présente note ne fait pas partie de l'ordonnance.)

L'ordonnance vise à préciser :

- a) les modalités d'application de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;
- b) les facteurs reconnus raisonnables pour justifier la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

- j) les variations salariales régionales, dans les cas où le régime salarial applicable aux employés prévoit des variations de salaire pour un même travail selon la région où est situé le lieu de travail.
- 17 L'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant l'un des facteurs énumérés à l'article 16 doit prouver que ce facteur est appliqué de façon uniforme et équitable dans le calcul et le versement des salaires des hommes et des femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.
- 18 Outre les exigences de l'article 17, l'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant le facteur visé à l'alinéa 16h) doit prouver qu'une disparité salariale existe entre le groupe d'employés appartenant à la classification touchée par la pénurie et un autre groupe d'employés qui exécutent des fonctions équivalentes et est composé majoritairement d'employés du même sexe que le groupe mentionné en premier lieu.
- 19 Outre les exigences de l'article 17, l'employeur qui entend justifier une disparité salariale en invoquant le facteur visé à l'alinéa 16i) doit prouver ce qui suit :
  - a) depuis la reclassement, aucun nouveau titulaire n'a reçu un salaire selon les taux de l'ancienne classification;
  - b) une disparité salariale existe entre les employés recevant un salaire selon les taux de l'ancienne classification et un autre groupe d'employés qui exécutent des fonctions équivalentes et est composé majoritairement d'employés du même sexe que le groupe mentionné en premier lieu.

16 Pour l'application du paragraphe 11(3) de la *Loi*, les facteurs suivants sont reconnus raisonnables pour justifier la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent dans le même établissement des fonctions équivalentes :

- a) les appréciations du rendement, dans les cas où les employés sont soumis à un régime d'appréciation du rendement qui a été porté à leur connaissance;
- b) l'ancienneté, dans les cas où les employés sont soumis à un régime salarial qui prévoit des augmentations périodiques fondées sur les états de service auprès de l'employeur;
- c) la surévaluation d'un poste, dans les cas où le poste d'un employé est réévalué et déclassé et où son salaire demeure fixe pour une période limitée ou ses augmentations salariales sont bloquées jusqu'à ce que le salaire propre au poste déclassé soit égal ou supérieur au salaire de l'employé;
- d) l'affectation de réadaptation, dans les cas où l'employeur verse à un employé un salaire supérieur à la valeur du travail qu'il exécute pendant qu'il se remet momentanément d'une blessure ou d'une maladie;

- e) la rétrogradation, dans les cas où l'employeur, tout en maintenant le salaire d'un employé, le réaffecte à un poste d'un niveau inférieur, soit à cause du rendement insuffisant de l'employé attribuable à l'accroissement de la complexité du travail, à des problèmes de santé, à une incapacité partielle ou à toute autre cause indépendante de la volonté de l'employé, soit à cause d'un surplus de main-d'œuvre au sein de l'établissement de l'employeur;

- f) la réduction graduelle du salaire, dans les cas où celle-ci est effectuée pour l'un des motifs mentionnés à l'alinéa e);
- g) l'affectation temporaire à des fins de formation, dans les cas où, dans le cadre d'un programme de perfectionnement des employés qui est accessible tant aux hommes qu'aux femmes et leur offre des chances égales d'avancement, un employé est affecté temporairement à un poste et reçoit un salaire différent de celui du titulaire permanent;
- h) la pénurie de main-d'œuvre dans une catégorie d'emploi particulière au sein de l'établissement de l'employeur;
- i) la reclassement d'un poste à un niveau inférieur, dans les cas où le titulaire continue à recevoir un salaire selon les taux de l'ancienne classification;

(2) Si une comparaison peut être établie avec au moins deux autres employés exécutant des fonctions équivalentes à celles du plaignant visé au paragraphe (1), le salaire moyen pondéré versé à ces employés doit être utilisé dans le calcul du rajustement qui doit être apporté au salaire du plaignant.

### Plaintes collectives

12 Lorsqu'une plainte dénonçant une situation de disparité salariale est déposée par un groupe professionnel identifiable ou en son nom, ce groupe doit être composé majoritairement de membres d'un sexe et le groupe auquel il est comparé doit être composé majoritairement de membres de l'autre sexe.

13 Pour l'application de l'article 12, un groupe professionnel est composé majoritairement de membres d'un sexe si, dans l'année précédant la date du dépôt de la plainte, le nombre de membres de ce sexe représentait au moins :

a) 70 pour cent du groupe professionnel, dans le cas d'un groupe comptant moins de 100 membres;

b) 60 pour cent du groupe professionnel, dans le cas d'un groupe comptant de 100 à 500 membres;

c) 55 pour cent du groupe professionnel, dans le cas d'un groupe comptant plus de 500 membres.

14 Si le groupe professionnel ayant déposé la plainte est comparé à plusieurs autres groupes professionnels, ceux-ci sont considérés comme un seul groupe.

15 (1) Pour l'application de l'article 11 de la Loi, lorsque la plainte déposee dénonce une situation de disparité salariale entre un groupe professionnel et un autre groupe professionnel et qu'une comparaison directe de ces deux groupes ne peut être faite quant à l'équivalence des fonctions et aux salaires des employés, une comparaison indirecte de ces éléments peut être faite.

(2) Pour la comparaison des salaires des employés des groupes professionnels visés au paragraphe (1), la courbe des salaires du groupe professionnel mentionné en second lieu doit être utilisée pour établir l'écart, s'il y a lieu, entre les salaires des employés du groupe professionnel en faveur de qui la plainte est déposée et de l'autre groupe professionnel.



## Responsabilités

- 7 Pour l'application du paragraphe 1(2) de la Loi, les responsabilités de l'employé sur le plan des ressources techniques, financières et humaines.

## Conditions de travail

- 8 (1) Pour l'application du paragraphe 1(2) de la Loi, les conditions de travail comprennent les conditions liées à l'environnement physique et au climat psychologique au sein de l'établissement, notamment le bruit, la température, l'isolement, les dangers matériels, les risques pour la santé et le stress.
- (2) Pour l'application du paragraphe 1(2) de la Loi, il est fait abstraction, dans l'évaluation des conditions de travail, de l'obligation de travailler des heures supplémentaires ou par poste lorsque l'employé reçoit une prime pour ce travail.

## Méthode d'évaluation

- 9 Lorsque l'employeur a recours à une méthode d'évaluation pour établir l'équivalence des fonctions exécutées par des employés dans le même établissement, cette méthode est utilisée dans les enquêtes portant sur les plaintes dénonçant une situation de disparité salariale si elle :
- a) est exempte de toute partialité fondée sur le sexe;
  - b) permet de mesurer la valeur relative des fonctions de tous les emplois dans l'établissement; et
  - c) permet d'évaluer les qualifications, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail visés aux articles 3 à 8.

## Employés d'un établissement

- 10 Pour l'application de l'article 11 de la Loi, les employés d'un établissement comprennent, indépendamment des conventions collectives, tous les employés au service de l'employeur qui sont visés par la même politique en matière de personnel et de salaires que celle-ci soit ou non administrée par un service central.

## Plaintes individuelles

- 11 (1) Lorsqu'une plainte dénonçant une situation de disparité salariale est déposée par un individu qui fait partie d'un groupe professionnel identifiable, ou est déposée au nom de cet individu, la composition du groupe selon le sexe est prise en considération avant qu'il soit déterminé si la situation constitue un acte discriminatoire fondé sur le sexe.

*Ordonnance sur  
la parité  
salariale  
1986*

En vertu des paragraphes 11(3) et 22(2), S.C. 1977-78, ch. 22 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, ch. 33, la Commission canadienne des droits de la personne abroge les Ordonnances sur l'égalité de rémunération, prises le 18 septembre 1978, TR/78-155, et prend en remplacement l'Ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne précisant les modalités d'application de l'article 11 de la Loi canadienne sur les droits de la personne et les facteurs justifiant la disparité salariale pour des fonctions équivalentes, ci-après.

Fait à Ottawa, le 18 novembre 1986

ORDONNANCE DE LA COMMISSION CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE PRÉCISANT LES MODALITÉS  
D'APPLICATION DE L'ARTICLE 11 DE LA LOI CANADIENNE  
SUR LES DROITS DE LA PERSONNE ET LES FACTEURS  
JUSTIFIANT LA DISPARITÉ SALARIALE POUR DES  
FONCTIONS ÉQUIVALENTES

**Titre abrégé**

1 *Ordonnance de 1986 sur la parité salariale*

**Définitions**

2 La définition qui suit s'applique à la présente ordonnance. « *Loi* »  
La *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

**Qualifications**

**ÉQUIVALENCE  
DES FONCTIONS**

3 Pour l'application du paragraphe 11(2) de la *Loi*, les qualifications comprennent les aptitudes physiques et intellectuelles acquises par l'expérience, la formation ou les études ou attribuables à l'habileté naturelle.

4 Il est fait abstraction, lors de la comparaison des qualifications de différents employés, de la façon dont celles-ci ont été acquises.

**Efforts**

5 Pour l'application du paragraphe 11(2) de la *Loi*, les efforts comprennent l'effort intellectuel et l'effort physique.

6 Pour l'application de l'article 5, l'effort intellectuel et l'effort physique peuvent être comparés.

(1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent, dans le même établissement, des fonctions équivalentes.

(2) Le critère permettant d'établir l'équivalence des fonctions exécutées par des salariés dans le même établissement est le dosage de qualifications, d'efforts et de responsabilités nécessaires pour leur exécution, compte tenu des conditions de travail.

(3) Les établissements distincts qu'un employeur aménage ou maintient dans le but principal de justifier une disparité salariale entre hommes et femmes sont réputés, pour l'application du présent article, ne constituer qu'un seul et même établissement.

(4) Ne constitue pas un acte discriminatoire au sens du paragraphe (1) la disparité salariale entre hommes et femmes fondée sur un facteur reconnu comme raisonnable par une ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu du paragraphe 27(2).

(5) Des considérations fondées sur le sexe ne sauraient motiver la disparité salariale.

(6) Il est interdit à l'employeur de procéder à des diminutions salariales pour mettre fin aux actes discriminatoires visés au présent article.

(7) Pour l'application du présent article, « salaire » s'entend de toute forme de rémunération payable à un individu en contrepartie de son travail et, notamment :

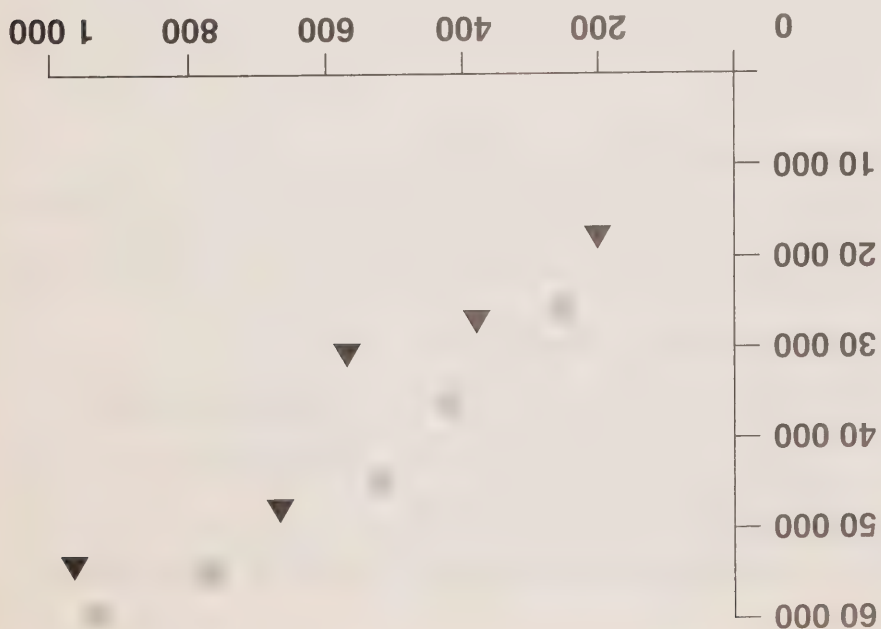
- a) des traitements, commissions, indemnités de vacances ou de licenciement et des primes;
- b) de la juste valeur des prestations en repas, loyers, logement et hébergement;
- c) des rétributions en nature;
- d) des cotisations de l'employeur aux caisses ou régimes de pension, aux régimes d'assurance contre l'invalidité prolongée et aux régimes d'assurance-maladie de toute nature;
- e) des autres avantages reçus directement ou indirectement de l'employeur.



Dans le passé, l'évaluation des emplois se faisait ordinairement à l'aide de systèmes génériques de portée générale, qui reflétaient parfois la tendance classique à sous-évaluer le travail essentiellement féminin. Voilà pourquoi il est important, aux fins de la parité salariale, de s'assurer que le système d'évaluation utilisé est « non sexiste ». Il doit donc :

- être soigneusement conçu pour refléter le contexte précis dans lequel on doit l'appliquer, y compris la mission de l'organisation et sa combinaison particulière de fonctions;
- comprendre des critères de classement reflétant les genres de travail habituellement faits par des femmes et habituellement faits par des hommes, et donner un poids équitable à ces critères;
- être clair, facile à comprendre et exprimé dans une langue neutre, de façon à guider adéquatement les personnes chargées de l'évaluation et à ne pas les laisser adopter automatiquement des hiérarchies familiales, parfois discriminatoires;
- être appliqué d'une manière rigoureuse et équilibrée qui prévient les préjugés grâce à l'utilisation de renseignements complets sur les emplois, à la participation de femmes au processus, à une formation appropriée des évaluateurs, etc.

Les systèmes d'évaluation d'emplois ne permettent pas de faire des évaluations totalement « objectives » de la valeur intrinsèque de différentes fonctions. Ils constituent cependant le moyen le plus systématique de classer les emplois et de déterminer si le travail fait essentiellement par des femmes est apprécié et rémunéré de façon équitable.



Évaluation  
des emplois

L'évaluation des emplois fait partie intégrante du processus de parité salariale. Elle permet de comparer des fonctions différentes et de déterminer ainsi l'existence de disparités salariales au détriment du travail essentiellement féminin.

Grâce à cette évaluation, on peut mesurer la valeur comparative des fonctions en les cotant par rapport à une série commune de facteurs, comme les capacités analytiques, l'effort physique, la responsabilité de gestion de budgets ou des conditions de travail désagréables. Les facteurs d'évaluation sont regroupés dans quatre grandes catégories : les qualifications requises pour faire le travail, les efforts nécessaires, les responsabilités du poste et les conditions dans lesquelles s'accomplit le travail.

L'évaluation, qui est normalement faite par un comité, aboutit à l'attribution de cotes aux différents facteurs. La valeur de l'emploi est tout simplement exprimée par la somme des cotes attribuées. Une fois l'évaluation terminée, il devient facile de comparer différents emplois sur la base de leur valeur en points et du salaire correspondant. Le tableau qui suit illustre ce processus :

Emploi	Cote des qualifications	Cote des efforts	Cote des responsabilités	Cote des conditions de travail	Valeur totale (points)	Salaire
Réceptionniste	120	30	150	20	320	28 000 \$
Magasinier	90	60	130	40	320	33 000 \$

On peut également présenter les résultats sur un graphique dont l'axe horizontal représente les cotes en points et l'axe vertical, les salaires en dollars. Les graphiques sont particulièrement utiles pour comparer un grand nombre de postes parce qu'ils mettent en évidence les tendances et facilitent le calcul des différences moyennes. Nous présentons sur le graphique ci-dessous cinq emplois essentiellement masculins, représentés par des carrés, et cinq emplois essentiellement féminins, représentés par des triangles.

d) S'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire à l'égard des femmes et faire en sorte que les autorités publiques et les institutions publiques se conforment à cette obligation;

e) Prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes par une personne, une organisation ou une entreprise quelconque;

f) Prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour modifier ou abroger toute loi, disposition réglementaire, coutume ou pratique qui constitue une discrimination à l'égard des femmes...

### Article 11.1

Les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, les mêmes droits, et en particulier...

d) Le droit à l'égalité de rémunération, y compris de prestation, à l'égalité de traitement pour un travail d'égale valeur aussi bien qu'à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'évaluation de la qualité du travail.



**Convention sur  
l'élimination de  
toutes les formes  
de discrimination  
à l'égard des  
femmes  
1979**

*Les Etats parties à la présente Convention,*

*Notant que la Charte des Nations Unies réaffirme la foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine et dans l'égalité des droits de l'homme et de la femme,*

*Notant que la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme le principe de la non-discrimination et proclame que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit, et que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés qui y sont énoncés, sans distinction aucune, notamment de sexe,*

*Notant que les Etats parties aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont l'obligation d'assurer l'égalité des droits de l'homme et de la femme dans l'exercice de tous les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques...*

*Préoccupés toutefois de constater qu'en dépit de ces divers instruments les femmes continuent de faire l'objet d'importantes discriminations...*

*Sont convenus de ce qui suit...*

**Article 2**

*Les Etats parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes, conviennent de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et, à cette fin, s'engagent à :*

*a) Inscrire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée le principe de l'égalité des hommes et des femmes, si ce n'est déjà fait, et assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés l'application effective dudit principe;*

*b) Adopter des mesures législatives et d'autres mesures appropriées assorties, y compris des sanctions en cas de besoin, interdisant toute discrimination à l'égard des femmes;*

*c) Instaurer une protection juridictionnelle des droits des femmes sur un pied d'égalité avec les hommes et garantir, par le truchement des tribunaux nationaux compétents et d'autres institutions publiques, la protection effective des femmes contre tout acte discriminatoire;*

*Reconnaissant* que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées...

*Sont convenus* des articles suivants...

## Article 2.1

Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives...

## Article 3

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte...

## Article 7

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment :

- a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs :
  - i) Un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficiaient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail.

## Annexe I —

### Extraits d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

#### *Convention sur l'égalité de rémunération* 1951

Aux fins de la présente Convention :

*a)* le terme « rémunération » comprend le salaire ou traitement ordinaire, de base ou minimum, et tous autres avantages, payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier;

*b)* l'expression « égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale » se réfère aux taux de rémunération fixés sans discrimination fondée sur le sexe.

#### Article 2.1

Chaque Membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

#### Article 3.1

Lorsque de telles mesures seront de nature à faciliter l'application de la présente Convention, des mesures seront prises pour encourager l'évaluation objective des emplois sur la base des travaux qu'ils comportent.

#### Préambule

*Les Etats parties au présent Pacte,*

*Considérant* que, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

*Reconnaissant* que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine,

### *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* 1966



systémique quant à des fonctions équivalentes, résultant de la ségrégation historique du monde du travail selon le sexe, et la sous-évaluation des fonctions des femmes.

La Commission croit qu'il est maintenant possible de procéder par voie législative pour améliorer et renforcer les dispositions fédérales relatives à la parité salariale en se fondant sur l'expérience et la jurisprudence et en reconnaissant le caractère fondamental des questions en jeu. Des dispositions actualisées s'inspirant des objectifs et des principes énoncés ci-dessus peuvent, de l'avis de la Commission, contribuer sensiblement à l'élimination des différences de rémunération basées sur le sexe, à un traitement équitable des personnes qui font du travail « essentiellement féminin », à la réduction des disparités économiques et au respect des obligations que le Canada a acceptées en ratifiant différents instruments internationaux de protection des droits de la personne. Pour y parvenir, le gouvernement devra, après mûre réflexion, prendre clairement l'engagement de s'attaquer à l'injustice sociale évoquée par le juge Evans. Les femmes, les hommes travaillant dans des secteurs à prédominance féminine et les nombreuses familles touchées par la discrimination salariale l'ont bien mérité.

partitaires et les modalités d'intégration des rajustements dans le salaire. Des dispositions législatives claires réduiront la complexité de la mise en œuvre et empêcheront les employeurs de recourir aux arguties de procédure pour priver de la partitè salariale des personnes occupant des emplois à prédominance féminine.

Quatrétièmement, il faudrait assurer une participation constructive des employés et de leurs agents de négociation au processus d'établissement de la partitè salariale. Celle-ci devrait être une entreprise conjointe basée sur une volonté commune d'éliminer les disparités salariales. Les syndicats devraient y participer à titre de partenaires et non comme plaignants. De même, les salariées non syndiquées devraient avoir la possibilité de contribuer à la réalisation de la partitè salariale. La participation des syndicats et des employés renforce l'expérience et les compétences du groupe chargé de guider la mise en œuvre de la partitè salariale, ce qui donne une plus grande fiabilité au processus et améliore les chances de voir la majorité des employés appuyer le résultat final.

Enfin, les nouvelles dispositions législatives devraient prévoir la prestation de programmes de formation et d'information, tant par l'organisme de surveillance que par les employeurs assujettis à la loi. La partitè salariale peut facilement paraître plus compliquée qu'elle ne l'est en réalité et susciter, par conséquent, la confusion et la méfiance. L'organisme de surveillance devrait fournir du matériel et des outils conviviaux pour faciliter les activités de partitè salariale et limiter les frais d'administration en réduisant, par exemple, le recours à des consultants extérieurs. De toute façon, une bonne information et de bonnes communications contribueront à démythifier la partitè salariale, garantissant une mise en œuvre efficace et harmonieuse et réduisant les malentendus.

Dans la décision de 1999 qui a conduit au règlement de l'affaire de la fonction publique fédérale, le juge John Evans de la Cour fédérale a écrit que, compte tenu du caractère quasi constitutionnel de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il convient d'en interpréter les dispositions relatives à la partitè salariale à la lumière de l'expérience acquise :

Le Parlement savait [au moment de l'adoption de la *Loi*] que l'article 11 constituait davantage un énoncé de principe qu'une disposition complète. Il est conforme à l'intention du Parlement que l'« arbre vivant » de la *Loi* se nourrisse de l'expérience qu'ont acquise les autres juridictions lorsqu'elles ont traité de l'injustice sociale visée à l'article 11 : la discrimination salariale

- réaliser la parité salariale d'une manière globale et dans des délais raisonnables pour les personnes exécutant des fonctions

essentiellement féminines dans les secteurs sous réglementation

fédérale;

- minimiser les fardeaux et les coûts administratifs inutiles pour ceux qui mettent en œuvre la parité salariale;
- encourager la coopération plutôt que l'affrontement dans la mise en œuvre de la parité salariale;
- maintenir la parité salariale une fois qu'elle a été réalisée.

Quelles mesures permettront le mieux d'atteindre ces objectifs? La Commission propose cinq principes directeurs.

Premièrement, il est essentiel de reconnaître que la parité salariale est un droit fondamental de la personne et de l'inscrire comme tel dans la loi. En pratique, cela suppose de conférer à un organisme indépendant le pouvoir de surveiller l'application de la loi. Il pourrait s'agir de la Commission, qui a joué ce rôle jusqu'ici, ou d'un organisme indépendant chargé exclusivement de la parité salariale, comme c'est le cas en Ontario et au Québec. Ce qu'il faut retenir, c'est que les programmes conçus pour protéger et promouvoir les droits fondamentaux sont le plus efficaces et le plus crédibles quand ils sont confiés à des organismes indépendants du gouvernement et à l'abri des pressions politiques. Pour s'acquitter de son mandat, l'organisme responsable devra disposer de ressources et de compétences suffisantes, recevoir des employeurs des renseignements sur les mesures prises en faveur de la parité salariale et être autorisé à procéder à des vérifications de la conformité.

Deuxièmement, il faudrait passer à une formule de mise en œuvre uniforme. Une telle formule, qui ne dépendrait plus des plaintes, permettrait d'appliquer la parité salariale de la même façon dans tous les secteurs de compétence fédérale. On éliminerait ainsi le désavantage concurrentiel découlant du manque d'uniformité dans l'application de la parité salariale, de même que les retards et les frais juridiques élevés qui ont caractérisé certains cas dans le cadre de la formule actuelle. La loi devrait énumérer les étapes que les employeurs doivent suivre pour instaurer et pratiquer la parité salariale, et prévoir un délai d'exécution pour chacune d'elles.

Troisièmement, la loi devrait comporter des normes et des définitions claires, fondées sur l'objectif visé, qui préciseraient le travail à comparer, les méthodes de comparaison, le calcul des rajustements



## Vers des dispositions législatives améliorées : objectifs et principes directeurs

des arguments juridiques. Toutefois, lorsque les contestations sont ininterrompues, elles peuvent avoir de graves répercussions, en retardant du travail essentiellement féminin et en occasionnant d'importants frais administratifs et juridiques. Dans le contexte législatif actuel, la Commission ne peut pas faire grand-chose pour accélérer le traitement des cas.

L'analyse qui précède nous amène à nous demander si l'approche actuelle est bien la meilleure pour combattre les disparités salariales. Beaucoup de gens, du côté des employés comme de celui des employeurs, se sentent frustrés à juste titre et se demandent comment nous pourrions améliorer la situation, après plus de vingt ans d'expérience. Il ne s'agit pas de remettre en cause la parité salariale en soi, qui est un droit fondamental, mais bien de rechercher des moyens de mieux la concrétiser en pratique. La Commission est d'avis que d'autres approches peuvent contribuer à une plus grande clarté et nous permettre de réaliser une parité salariale plus large et plus efficace.

**S**i l'on tient compte des dispositions en vigueur au niveau fédéral et dans les provinces, le Canada a plus d'expérience que n'importe quel autre pays dans le domaine de la parité salariale. Les dispositions fédérales ont été parmi les premières à être adoptées et n'ont pas fait l'objet de modifications depuis 1977. À l'échelon provincial, les mesures législatives les plus complètes sont la *Loi sur l'équité salariale* adoptée par l'Ontario en 1987 et la *Loi sur l'équité salariale* de 1997 du Québec, qui prévoient toutes deux des mesures et des délais d'exécution pour instaurer et pratiquer la parité salariale dans les secteurs public et privé. Le modèle proactif à l'avantage d'assurer une vaste mise en œuvre, de ne pas nécessiter le dépôt de plaintes, de favoriser la coopération entre la direction et les syndicats, de réduire l'ambiguïté, de rendre prioritaire la suppression des disparités salariales et de réaliser la parité salariale dans un laps de temps déterminé.

En se basant sur l'expérience fédérale et provinciale et sur les décisions des tribunaux administratifs et judiciaires, la Commission estime que la législation sur la parité salariale doit viser les objectifs suivants :

2000-2001, la Commission s'attend à consacrer environ deux millions de dollars aux frais d'avocat, aux honoraires des témoins experts et aux recherches que nécessitent ces cas.

Ces procédures ont quand même eu certains avantages : elles ont permis d'établir une jurisprudence qui clarifie d'importants aspects de la loi. La décision rendue par le Tribunal en 1991 dans l'affaire des *Services hospitaliers*, qui concernait la rémunération des travailleurs de la santé employés par le gouvernement fédéral, avait confirmé que la parité salariale nécessitait l'application d'un système d'évaluation non sexiste. La décision rendue par la Cour d'appel fédérale en 1996 dans l'affaire des *Fonds non publics*, qui portait sur la rémunération du personnel d'un organisme public relié au ministère de la Défense nationale, avait souligné le fait que les disparités salariales constituent un problème systémique et confirmé la pratique consistant à calculer les rajustements paritaires à compter d'un an avant la date de dépôt d'une plainte. Un jugement de 1998 de la Cour d'appel fédérale, découlant des multiples demandes de contrôle judiciaire présentées par Bell Canada, avait rejeté des arguments tendant à annuler le renvoi au Tribunal des plaintes contre Bell, confirmé que les syndicats pouvaient déposer des plaintes de disparité salariale, affirmé le caractère équitable des méthodes d'enquête de la Commission et souligné que le Tribunal devait être le premier responsable de l'interprétation de la *LCDP*. La demande que Bell a adressée à la Cour suprême pour obtenir l'autorisation d'en appeler de cette décision a été rejetée, et la société a reçu l'ordre de payer les dépens des syndicats des plaignants.

Les décisions rendues dans l'affaire de la fonction publique fédérale, dont il est question plus haut, ont également contribué à éclaircir certaines ambiguïtés de l'article 11. En 1996, le Tribunal des droits de la personne avait défini un critère permettant d'évaluer dans une mesure « raisonnable » la neutralité d'un système d'évaluation des emplois. En 1998, il avait confirmé qu'une méthode fondée sur des moyennes devait être utilisée pour calculer les rajustements paritaires lorsque le nombre d'emplois en cause était important. La décision de 1999 de la Cour fédérale avait mis en évidence le fait que la discrimination salariale était de nature systémique et qu'une approche fondée sur l'objet visé devait être adoptée pour s'y attaquer.

La possibilité de clarifier certaines questions clés grâce à la jurisprudence est certes une bonne chose. De plus, personne ne songerait à contester aux parties à une plainte relative aux droits de la personne le droit d'intenter des procédures judiciaires et de présenter

Le GTNO a entrepris sa première contestation judiciaire en 1993, parce que la *LCDP* ne s'appliquait pas aux employés du GTNO et à cause d'une « crainte de partialité ». Depuis le renvoi de l'affaire au Tribunal en 1997, le mis en cause a intenté d'autres actions portant sur des questions telles que la possibilité pour la Commission de ne renvoyer qu'une partie d'une plainte au Tribunal, l'indépendance du Tribunal, l'examen de documents que l'employeur juge confidentiels et le lieu d'audition de la cause. Bien que ces contestations aient rarement abordé le fond de l'affaire ou eu du succès, elles ont pris beaucoup de temps et nécessité des dépenses considérables, toutes prélevées, en fin de compte, sur les fonds publics.

Un autre cas important, mettant en cause Postes Canada, comportait peut-être moins de recours à la Cour fédérale, mais s'est caractérisé par une très longue présentation de la preuve et d'arguments juridiques extrêmement détaillés au Tribunal. L'affaire remonte à une plainte de disparité salariale déposée en 1983 par l'Alliance de la fonction publique du Canada au nom du personnel administratif et de bureau. À l'origine, la Commission a donné à l'employeur la possibilité de terminer la conception et la mise en œuvre d'un système d'évaluation des emplois qui était alors en préparation, dans l'espoir que le nouveau système apaiserait les préoccupations de l'Alliance. Toutefois, après une attente de plusieurs années et de multiples protestations du syndicat à cause du retard, la Commission a mené sa propre étude d'évaluation des emplois et conclu à l'existence de disparités salariales, puis renvoyé la plainte au Tribunal. Au cours des audiences du Tribunal, Postes Canada a contesté presque chacun des éléments de l'enquête, de la collecte de données, de l'évaluation des emplois et du processus de calcul des rajustements paritaires. La Société a également procédé à des contestations judiciaires portant sur l'indépendance du Tribunal et l'interprétation du terme « établissement », puis a présenté une longue preuve au sujet de questions telles que les risques que les animaux familiers font courir aux facteurs. L'affaire de Postes Canada est aujourd'hui la plus longue dans l'histoire du Tribunal : en effet, après 348 jours d'audience s'étalant sur une période de sept ans et demi, elle n'est pas encore terminée et on ne s'attend guère à ce qu'elle aboutisse bientôt.

La Commission est chargée de représenter l'intérêt public lors de l'instruction des plaintes relatives aux droits de la personne. Bien que les affaires de parité salariale constituent moins de 8 % des cas soumis aux tribunaux, elles coûtent à la Commission près de la moitié de son budget total de services juridiques. Au cours du seul exercice



<sup>6</sup> L'annexe V présente la chronologie de deux cas particulièrement contestés, ceux de Bell et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Toujours en cours, l'affaire de parité salariale mettant en cause Bell Canada en est un bon exemple. Elle a commencé en 1988 lorsque des employés de Bell ont déposé des plaintes à titre individuel. Une étude conjointe de parité salariale a suivi : elle était menée par l'employeur et les syndicats représentant les commis, le personnel des ventes et les téléphonistes afin de régler les plaintes individuelles et de réaliser la parité salariale dans toute l'entreprise. Malgré le succès de l'étude conjointe, Bell Canada et les deux syndicats n'ont malheureusement pas pu s'entendre sur le calcul des rajustements nécessaires. Les syndicats ont alors déposé des plaintes supplémentaires pour discrimination salariale systémique. La Commission a parrainé un processus de médiation dans l'espoir d'aboutir à un règlement acceptable pour les deux parties, mais la médiation a échoué. La Commission a alors renvoyé les plaintes de discrimination systémique au Tribunal des droits de la personne, après avoir mis en suspens les plaintes individuelles dans l'attente du résultat des audiences du Tribunal.

Depuis le renvoi des plaintes au Tribunal en 1996, Bell a présenté onze motions de procédure portant sur des questions telles que les délais de dépôt des plaintes, le droit des syndicats de déposer des plaintes de ce genre, les méthodes statistiques utilisées pour établir l'existence de disparités salariales, le droit de l'enquêteur de noter de nouvelles questions à mesure qu'elles se présentent au cours de l'enquête, la modification de certains détails des plaintes, l'utilisation de renseignements jugés confidentiels par l'employeur, le caractère obligatoire de l'*Ordonnance sur la parité salariale*, l'indépendance du Tribunal et le choix du cabinet d'avocats chargé de représenter la Commission. Même si, de toute évidence, Bell Canada a parfaitement le droit d'intenter ces actions, il n'en reste pas moins qu'elles ont englobé des ressources considérables alors que, pour la plupart, elles portaient sur des aspects « techniques » sans vraiment aborder les questions de fond<sup>6</sup>.

Un scénario analogue comportant une multiplicité de procédures judiciaires a marqué l'affaire faisant intervenir le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) et ses employés occupant des postes à prédominance féminine. En 1989, l'Alliance de la fonction publique du Canada a déposé une plainte au nom de ces employés en alléguant des disparités salariales. Comme dans le cas de Bell, l'employeur et le syndicat ont collaboré avec succès à une étude conjointe de parité salariale, mais n'ont pas pu s'entendre sur le calcul des rajustements paritaires. Dans ce cas aussi, la Commission a tenté de concilier les points de vue des deux parties, mais a dû renvoyer l'aspect parité salariale de l'affaire au Tribunal lorsqu'elle a eu la conviction qu'aucune entente n'était possible.

- les normes à appliquer pour déterminer si un système d'évaluation des emplois est assez fiable pour établir s'il existe une discrimination salariale;

- le sens de l'expression « groupe professionnel » qui, d'après l'*Ordonnance sur la parité salariale*, est l'unité d'analyse pour comparer les salaires;

- les méthodes à employer pour comparer la valeur et la rémunération du travail essentiellement masculin et du travail essentiellement féminin : faut-il, par exemple, comparer directement des postes individuels ou se baser sur des moyennes?

- la date à partir de laquelle il faut calculer les rajustements paritaires et le genre d'intérêt — simple ou composé — à appliquer.

Considérées conjointement, les difficultés mentionnées plus haut engendrent le dernier problème, qui est aussi le plus grave, de l'approche actuelle de la parité salariale au niveau fédéral : l'avantage inhérent qu'il y a à retarder le plus possible un règlement. Si une grande organisation disposant d'importantes ressources constate que la mise en œuvre de la parité salariale est fragmentaire et se rend compte des ambiguïtés de la loi, elle peut être très tentée de contester les exigences de la parité salariale devant les tribunaux. Cette ligne de conduite lui assure pour le moins un répit, lui permettant de consacrer ses ressources à d'autres fins que les rajustements paritaires. Au mieux, de longues et de multiples procédures judiciaires pourraient du moins à son point de vue, entraîner suffisamment de victoires pour saper progressivement les arguments adverses et épuiser la partie plaignante, qui a souvent moins de ressources à sa disposition.

Les retards tendent à entraîner d'autres retards. Lorsqu'une plainte relative aux droits de la personne est jugée fondée, les indemnités sont presque toujours calculées à partir d'une certaine date, par exemple, la date du dépôt de la plainte ou le jour où ont commencé les actes discriminatoires. Toute autre façon de procéder pénaliserait les victimes de la discrimination si l'affaire mettait longtemps à se régler. Cela signifie cependant que la facture éventuelle du mis en cause s'alourdit avec le temps. Autrement dit, plus une affaire est retardée, plus le prix éventuel à payer augmente... et plus ce prix augmente, plus il est avantageux de retarder encore la procédure. D'après l'expérience acquise par la Commission, quand une importante affaire de parité salariale commence à s'embourber dans les détails de procédure, aux stades de l'enquête et de la contestation, il devient de plus en plus difficile de reprendre l'examen des questions de fond reliées aux disparités salariales alléguées. Les contestations « techniques » se multiplient, les mois puis les années passent, les parties se retranchent sur leurs positions et la frustration augmente.

C'est aussi pour cette raison que les personnes faisant du travail essentiellement féminin dans des établissements non syndiqués sous réglementation fédérale ont peu profité des dispositions législatives fédérales en matière de parité salariale.

Cette application plus ou moins aléatoire de la parité salariale souligne la troisième difficulté de l'approche fondée sur les plaintes : le désavantage concurrentiel que peut subir une entreprise. Si un employeur entend de sa propre initiative une étude de parité salariale ou est le seul de son secteur à faire l'objet d'une plainte — peut-être parce qu'il est syndiqué tandis que ses concurrents ne le sont pas —, il pourrait être le seul dans son industrie à payer le prix du redressement des disparités salariales. Même si les pressions concurrentielles ne peuvent justifier le maintien d'une situation discriminatoire, il ne semble pas logique de pénaliser les entreprises qui réalisent la parité salariale.

La quatrième difficulté du régime fédéral actuel est l'ambiguïté des normes et des concepts. La Commission peut bien sûr s'attaquer dans une certaine mesure à ce problème en publiant des énoncés de politique ou des lignes directrices, et les tribunaux peuvent intervenir au besoin. Toutefois, un régime législatif proactif applicable à tous les employeurs serait beaucoup plus efficace pour expliquer le sens des mots et la portée des critères utilisés pour évaluer la conformité.

Lors de l'adoption de l'article 11 de la *LCDP* en 1977, peu de gens se rendaient compte de l'ampleur du débat qu'il susciterait par suite du caractère vague des différents concepts. On a par exemple consacré des jours et des jours à discuter de la signification du mot « établissement », parce que l'article 11 limite les comparaisons aux fonctions exécutées « dans le même établissement ». En fait, les audiences judiciaires consacrées à la définition d'« établissement » ont retardé d'environ huit ans l'instruction des plaintes de disparité salariale déposées contre Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International. Les agents de bord soutiennent qu'ils sont sous-rémunérés par rapport au personnel non navigant et aux équipages de conduite, mais la Commission n'a pas réussi à examiner leurs allégations à cause des procédures intentées par les compagnies aériennes, qui prétendent que les trois catégories d'employés travaillent pour des établissements différents. De même, des enquêtes et des audiences judiciaires ont été longuement retardées par des désaccords sur des questions comme :

- les normes à appliquer pour déterminer si un système d'évaluation des emplois est non sexiste, c'est-à-dire s'il permet d'évaluer le travail essentiellement masculin et essentiellement féminin d'une façon équitable et équilibrée;



Les événements ayant entouré une cause très importante et hautement médiatisée font ressortir les difficultés associées aux dispositions législatives fédérales qui régissent la parité salariale en ce moment. Une plainte déposée par l'Alliance de la fonction publique du Canada contre le Conseil du Trésor fédéral a finalement été réglée en 1999 lorsque le gouvernement a accepté de verser près de 3,5 milliards de dollars de rappels de salaire et d'intérêts à quelque 200 000 fonctionnaires et ex-fonctionnaires — pour la plupart des commis, des secrétaires, des bibliothécaires et des travailleurs de la santé — afin de remédier à des disparités salariales de longue date.

Tout naturellement, ce sont surtout les énormes sommes d'argent associées à cette cause qui ont retenu l'attention. Les coûts ont toutefois été largement occasionnés par les délais. L'affaire de parité salariale de la fonction publique aura mis 15 ans à se régler après le dépôt des allégations de disparité salariale par l'Alliance de la fonction publique du Canada au nom des commis. Les quelques premières années ont été consacrées à une étude conjointe du gouvernement et des syndicats de la fonction publique. Au terme de cette étude, les parties sont arrivées à s'entendre sur la valeur relative de milliers d'emplois différents, mais n'ont pu convenir d'une méthode pour transposer les résultats sous forme de rajustements paritaires. C'est ainsi que l'affaire a abouti à la Commission, qui a déterminé qu'il y avait suffisamment de preuves de disparité salariale pour justifier le renvoi de la plainte à un tribunal des droits de la personne. Le tribunal a consacré près de sept ans à l'audition des témoignages, à l'étude de la preuve et à la publication de ses décisions. En définitive, après avoir réglé un grand nombre de questions juridiques, le tribunal a ordonné l'adoption de la formule proposée par la Commission pour calculer les rajustements paritaires à verser pour la période comprise entre 1985 et 1998. Le gouvernement a contesté cette décision devant la Cour fédérale, mais celle-ci a rejeté ses arguments et jugé les ordonnances du tribunal raisonnables. D'autres négociations basées sur ce jugement ont permis de régler définitivement l'affaire.

Le système actuel s'est révélé particulièrement inefficace dans les causes de parité salariale de grande envergure, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, les allégations de violation des droits de la personne tendent, par leur nature même, à susciter des réactions défensives qui entraînent des contestations et des retards. Ensuite, l'approche fondée sur les plaintes engendre un manque général d'uniformité, puisque les employeurs non visés par des plaintes décident souvent de « ne pas faire de vagues », s'abstenant donc de toute initiative en matière de parité salariale. Ce problème est aggravé par le fait qu'il faut beaucoup de connaissances et de ressources pour déposer une plainte dans une importante affaire de parité salariale. C'est pourquoi les plaintes ne sont généralement présentées que par des syndicats.

L'inscription de l'article 11 dans la *LCDP* en 1977 faisait écho à des préoccupations concernant l'égalité économique des femmes et les obligations internationales du Canada. Dans son rapport historique de 1970, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada avait recommandé que le Canada ratifie la *Convention sur l'égalité de rémunération* de l'OIT. De plus, les organisations féminines avaient fortement encouragé le gouvernement à inclure des dispositions sur la parité salariale dans le nouveau projet de loi sur les droits de la personne qui était alors en préparation. Quelques années plus tard, le Parlement adoptait à l'unanimité la *LCDP*, qui comprenait un article sur la parité salariale.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*, la Commission a traité un peu plus de 400 plaintes de disparité salariale, déposées pour la plupart par de simples particuliers ou de petits groupes d'employés. Bien que la majorité aient été rejetées par la Commission, d'autres ont fait l'objet de règlements négociés s'élevant à quelque 8 millions de dollars et visant environ 1 500 employés.

En 1977, le dépôt et l'instruction de plaintes constituaient le moyen accepté de s'attaquer aux problèmes de discrimination. La formule fondée sur les plaintes peut donner des résultats relativement satisfaisants dans les cas qui ne touchent pas un grand nombre de personnes, s'il s'agit par exemple de comparer un seul emploi à prédominance féminine avec quelques emplois à prédominance masculine, pourvu qu'un employé ait le courage de déposer une plainte et la patience d'attendre les résultats.

L'expérience montre cependant que les plaintes ne sont pas particulièrement indiquées pour combattre des formes de discrimination subtiles et, en général, non intentionnelles, qui font partie intégrante de régimes complexes et que nous désignons aujourd'hui par l'expression *discrimination systémique*. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a opté pour une approche différente lors de l'actualisation, en 1995, de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi (LEE)*. Les nouvelles dispositions législatives établissent en effet des mesures et des calendriers clairs pour cerner et supprimer les obstacles au recrutement et à l'avancement des femmes, des membres des minorités visibles, des Autochtones et des personnes handicapées. Tous les employeurs assujettis à la *LEE* doivent procéder à une étude de leurs systèmes d'emploi dans le but d'assurer un traitement et une représentation équitables des membres des groupes sous-représentés. Ce sont des vérifications effectuées par la Commission plutôt que des plaintes qui permettent de contrôler la conformité à la *LEE*.

## Le modèle fédéral actuel

Outre qu'elle contribue à diminuer la discrimination, la parité salariale peut présenter un certain nombre d'avantages pour les employeurs. Elle facilite la rationalisation des régimes de rémunération, qui deviennent souvent lourds et complexes avec le temps. Elle montre en même temps aux personnes qui occupent des emplois essentiellement féminins que l'employeur est déterminé à traiter tous les travailleurs équitablement. Elle peut donc contribuer à une gestion plus efficace et à un meilleur moral parmi les membres du personnel.

**I** l'existe différents moyens de concrétiser le principe de la parité salariale. Nous décrivons dans cette section le fonctionnement du système fédéral actuel et certaines de ses faiblesses.

Depuis 1977, l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCPD) précise qu'il est discriminatoire d'instaurer ou de maintenir des disparités salariales entre hommes et femmes qui exécutent des fonctions équivalentes dans le même établissement<sup>4</sup>. La LCPD autorise des parties — ordinairement des employées à titre individuel ou des syndicats — à présenter à la Commission des allégations de discrimination salariale. La Commission enquête sur les allégations dont elle est saisie et détermine s'il y a lieu de rejeter la plainte, de la soumettre à la conciliation ou de la renvoyer au Tribunal canadien des droits de la personne (organisme distinct de la Commission). Elle peut également approuver un règlement conclu entre le plaignant et le mis en cause. Les employeurs assujettis à la LCPD sont l'administration fédérale, les organisations du secteur public fédéral (comme les sociétés d'État) et les entreprises privées sous réglementation fédérale (notamment les banques, les sociétés de télécommunications et les entreprises de transport interprovincial et international).

En 1986, à la suite de vastes consultations menées auprès des intéressés, la Commission a publié des lignes directrices visant à faciliter l'interprétation de l'article 11. L'actuelle *Ordonnance sur la parité salariale*<sup>5</sup> donne des renseignements sur des sujets tels que les types de travail pouvant être comparés, le calcul des rajustements paritaires et les « facteurs raisonnables » pouvant justifier des disparités salariales qui seraient autrement jugées discriminatoires.

<sup>4</sup> Voir annexe III : *Loi canadienne sur les droits de la personne* (1977).  
<sup>5</sup> Voir annexe IV : *Ordonnance sur la parité salariale* (1986).



« Cet emploi exige une précision incroyable dans les gestes; c'est tout à fait normal qu'il soit bien payé. » Ou encore : « Il dirige un grand nombre de personnes et mérite donc un salaire élevé » ou « Ces hommes soulèvent constamment de lourdes charges et risquent tout le temps de se blesser : ils ont parfaitement droit à un supplément. » Nous entendons aussi souvent des affirmations de ce genre : « Ce n'est qu'une secrétaire. À quel salaire s'attend-elle? », « Une bibliothécaire n'a pas besoin de connaissances très poussées. On n'a pas à lui payer le salaire d'un spécialiste », ou encore « Il est tout à fait naturel pour une femme de s'occuper d'enfants. Je ne vois pas pourquoi les éducatrices de garderie exigent des augmentations. » Ces observations qui semblent se fonder sur le bon sens montrent de quelle façon la valeur perçue d'un emploi peut influencer le salaire correspondant et le fausser si elle se base davantage sur des préjugés que sur une évaluation équitable des fonctions du poste.

On a très souvent constaté, au cours d'évaluations impartiales de la valeur des emplois et des salaires dans différentes organisations, que le travail essentiellement féminin a rarement été aussi bien documenté, et apprécié que le travail essentiellement masculin et, par conséquent, n'a presque jamais été équitablement rémunéré. Cette conclusion découle des études effectuées par les employeurs et les syndicats, ainsi que de l'examen par les tribunaux administratifs et judiciaires des résultats des études entreprises après le dépôt de plaintes fondées sur des dispositions législatives relatives aux droits de la personne ou à la parité salariale.

La parité salariale contribue à l'établissement de salaires non discriminatoires en nous obligeant à considérer d'un autre œil le contenu et la valeur du travail essentiellement féminin et essentiellement masculin. La parité salariale se fonde sur l'utilisation de systèmes d'évaluation des emplois pour déterminer la valeur relative du travail et pour s'assurer de ne négliger ni de minimiser aucun aspect du contenu de chaque poste. Ces systèmes sont utilisés depuis plus de 50 ans par des administrateurs souhaitant établir des barèmes salariaux raisonnables. De nos jours, ces systèmes sont élaborés et commercialisés par de grandes maisons de consultants en gestion. Pour classer les différents types d'emplois, les systèmes d'évaluation se basent sur quatre critères largement reconnus — qualifications, efforts, responsabilités et conditions de travail — qui sont conçus, dans le contexte de la parité salariale, pour être « non sexistes » en reconnaissant d'une manière équilibrée les caractéristiques courantes du travail essentiellement féminin<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> L'annexe II fournit de plus amples renseignements sur l'évaluation des emplois.

législatives assurant un salaire égal pour un travail égal. L'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes, c'est-à-dire la parité salariale, reconnaît cette réalité en permettant les comparaisons entre des genres différents d'emplois à prédominance masculine et féminine pour cerner et éliminer la discrimination salariale.

La sous-rémunération du travail essentiellement féminin remonte à l'époque où les hommes étaient considérés comme les principaux soutiens de la famille et où le « travail des femmes » n'était qu'une source secondaire de revenu. De plus, comme beaucoup d'emplois traditionnels se fondaient sur le rôle conventionnel des femmes à la maison, on estimait qu'elles ne nécessitaient pas d'efforts particuliers. Les hommes étaient en outre mieux organisés, avaient plus de pouvoir et parlaient plus fort. Ils arrivaient donc à attirer davantage l'attention sur la valeur de leur travail. C'est ainsi que nous en sommes venus à une situation assez curieuse : la reconnaissance par la loi, jusqu'au début des années 70, d'un salaire minimum pour les hommes et d'un salaire minimum inférieur pour les femmes dans certaines régions du Canada.

L'attitude envers la femme au travail a bien sûr beaucoup évolué. Il n'en reste pas moins que la rémunération du travail essentiellement féminin est encore influencée par des stéréotypes traditionnels et des modes de sous-évaluation ancrés dans les régimes de rémunération. Aujourd'hui, les attitudes de ce genre sont habituellement involontaires, mais leurs effets n'en sont pas moins réels.

Au Canada, l'écart entre le revenu moyen des hommes et celui des femmes travaillant à plein temps n'est pas exclusivement dû à la sous-évaluation systématique du « travail des femmes ». La parité salariale ne tient pas compte des facteurs légitimes qui influent sur les salaires, comme l'offre et la demande, la formation et l'ancienneté. Les économistes ont cependant constaté que ces facteurs ne sont pas les seuls qui agissent sur la rémunération. Les perceptions relatives à la valeur des emplois jouent également un rôle dans l'établissement des taux de rémunération courants, et l'équité nous oblige à faire des efforts pour nous assurer que ces perceptions ne négligent pas certains aspects du travail essentiellement féminin. La parité salariale vise en fait à corriger les différences attribuables au parti pris et aux préjugés.

Nous avons été témoins, dans la vie de tous les jours, de la façon dont les gens attribuent une valeur inhérente aux emplois. Lorsque nous parlons de ce que les employés qui occupent certains postes devraient gagner, nous disons couramment des choses de ce genre :

Le principe de la non-discrimination salariale est un élément bien établi du droit international relatif aux droits de la personne, un principe qui est inscrit dans plusieurs instruments signés par le Canada depuis des dizaines d'années. Adoptée par l'Organisation internationale du Travail (OIT) en 1951 et ratifiée par le Canada en 1972, la *Convention (N° 100) concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale* (ou *Convention sur l'égalité de rémunération*) oblige les gouvernements à prendre des mesures actives visant à assurer une rémunération égale pour un travail de valeur égale. Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, adopté par les Nations Unies en 1966 et ratifié par le Canada en 1976, considère l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale comme un droit fondamental et en souligne l'importance pour réaliser l'équité au travail. Il convient de noter que le *Pacte international* est l'un des trois documents universels fondamentaux relatifs aux droits de l'homme — les deux autres étant la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* — qui forment ensemble la *Déclaration internationale des droits de l'homme*. La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, adoptée par les Nations Unies en 1979 et ratifiée par le Canada en 1981, engage les signataires à éliminer la discrimination dans l'emploi à l'égard des femmes, notamment en accordant une rémunération égale pour un travail d'égale valeur<sup>2</sup>. S'inspirant de ces instruments internationaux, de nombreux gouvernements ou collectivités territoriales ont pris diverses mesures tendant à réaliser la parité salariale. Mentionnons, entre autres, le Canada, l'Union européenne, l'Australie et une vingtaine d'États américains.

La parité salariale se fonde sur l'ancienne notion de salaire égal à travail égal. Cette notion demeure inattaquable : il va sans dire que deux personnes exerçant les mêmes fonctions devraient recevoir le même salaire, indépendamment de leur sexe. Toutefois, le principe de l'égalité salariale pour un travail égal n'était pas d'une grande utilité pour la majorité des travailleuses canadiennes concentrées dans les secteurs d'emploi mal payés essentiellement féminins. Par suite de cette ségrégation professionnelle, il était impossible pour des personnes faisant du « travail de femmes » peu rétribué, comme les secrétaires, les infirmières ou les téléphonistes, de trouver le genre de postes de comparaison que requiert l'application des dispositions

<sup>2</sup> On trouvera à l'annexe I des extraits de ces instruments internationaux.



## Introduction

L'objet du présent rapport est de passer en revue les principes sur lesquels reposent les mesures législatives en matière de parité salariale, de déterminer jusqu'à quel point les dispositions fédérales applicables ont été efficaces jusqu'à maintenant et de proposer des moyens d'accroître leur efficacité. Le rapport reflète les 23 années d'expérience de la Commission canadienne des droits de la personne dans le domaine de la parité salariale. Nous espérons qu'il permettra de dissiper des malentendus courants concernant cette notion et de renseigner le public sur les problèmes liés à la mise en œuvre du système utilisé pour réaliser la parité salariale au niveau fédéral.

Lorsque la Commission a proposé de moderniser les dispositions fédérales relatives à la parité salariale en 1987, certains observateurs ont estimé — à juste titre, d'ailleurs — qu'il était peu probable que le gouvernement agisse dans ce domaine. Cela ne semble plus être le cas. Les ministres de la Justice et du Travail ont récemment nommé un expert indépendant chargé de diriger un groupe de travail qui examinera les dispositions législatives fédérales. La Commission se félicite de cette initiative et croit qu'il est d'autant plus urgent de procéder à un tel examen qu'une récente décision de la Cour fédérale est venue mettre en question l'indépendance institutionnelle du Tribunal canadien des droits de la personne<sup>1</sup>.

La parité salariale est un droit de la personne, c'est-à-dire un droit qui relève de l'égalité et de la dignité de tous les êtres humains. Le respect des droits de la personne impose de traiter les autres équitablement et d'éviter toute action qui défavorise certaines personnes à cause de caractéristiques personnelles telles que le sexe, l'âge, la couleur, la déficience ou la religion.

Lorsque le travail fait principalement par des femmes n'est pas reconnu à sa juste valeur, ceux qui l'accomplissent ne sont pas payés ni traités équitablement, ce qui représente une forme de discrimination sexuelle. Si votre revenu est bas parce que vous occupez un emploi traditionnellement féminin, vos droits fondamentaux à l'égalité et à la dignité ne sont pas respectés. La parité salariale est un moyen de déceler et d'éliminer cette discrimination.

<sup>1</sup> *Bell Canada c. Canada (Human Rights Commission)*, Section de première instance de la Cour fédérale du Canada, no de greffe T-890-99, 2 novembre 2000 (non publiée en français). La Commission canadienne des droits de la personne a porté cette décision en appel.



# TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	1
Pourquoi la parité salariale? .....	1
Le modèle fédéral actuel .....	5
Vers des dispositions législatives améliorées : Objectifs et principes directeurs .....	13
Annexe I — Extrait d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme .....	17
Annexe II — Évaluation des emplois .....	21
Annexe III — <i>Loi canadienne sur les droits de la personne</i> .....	23
Annexe IV — <i>Ordonnance sur la parité salariale</i> .....	24
Annexe V — Chronologie de deux importantes affaires de parité salariale .....	29



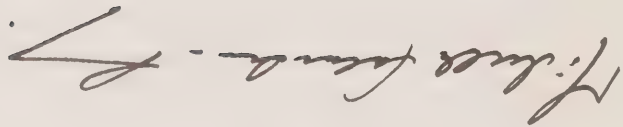
Février 2001

L'honorable Peter Milliken, député  
Président de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément au paragraphe 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*,  
j'ai le plaisir de vous transmettre *Le temps d'agir – Rapport spécial au Parlement sur la  
parité salariale – Février 2001* pour dépôt à la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.



Michèle Falardeau-Ramsay, c.r.



Février 2001

L'honorable Daniel Hays  
Président du Sénat  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément au paragraphe 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*,  
j'ai le plaisir de vous transmettre le rapport *Le temps d'agir – Rapport spécial au Parlement  
sur la parité salariale – Février 2001* pour dépôt au Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Michèle Falard-Ramsay, c.r.

Ce rapport est également publié sur bande sonore, en gros caractères, en

braille et sur disquette.

On peut aussi le consulter sur le site Web de la Commission.

<http://www.chrc-ccdp.ca>

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 2001  
N° de cat. HR21-54/2001  
ISBN 0-662-65445-5



Février 2001

# RAPPORT SPÉCIAL AU PARLEMENT SUR LA PARITÉ SALARIALE

---

## LE TEMPS D'AGIR

---





---

Février 2001

RAPPORT SPÉCIAL AU PARLEMENT  
SUR LA PARITÉ SALARIALE

---

LE TEMPS D'AGIR

---

